

MOSAICOS DA MATA ATLÂNTICA: CAMINHOS E DESAFIOS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE UM PROJETO

**PROJETO MOSAICOS
DA MATA ATLÂNTICA:
FORTALECIMENTO
DA SOCIOBIODIVERSIDADE
DA MATA ATLÂNTICA E
APOIO À GESTÃO
INTEGRADA DE MOSAICOS
DE ÁREAS PROTEGIDAS**

UMA PUBLICAÇÃO DO IBASE
RIO DE JANEIRO, AGOSTO DE 2014



EXECUÇÃO

Ibase - Instituto Brasileiro de Análises
Sociais e Econômicas
Avenida Rio Branco, nº 124, 8º andar,
Centro
Cep: 20148-900
Rio de Janeiro – RJ
Tel: (21) 2178-9400
E-mail: ibase@ibase.br
Site: www.ibase.br

EQUIPE DO PROJETO MOSAICOS DA MATA ATLÂNTICA: FORTALECIMENTO DA SOCIOBIODIVERSIDADE DA MATA ATLÂNTICA E APOIO À GESTÃO INTEGRADA DE MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS / IBASE

Cândido Grzybowski
Carlos Frederico B. Loureiro
Frances Vivian Corrêa
Marina Praça
Marta Vargens
Nahyda Franca

EQUIPE DE ACOMPANHAMENTO DO PROJETO PELA SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE DO RIO DE JANEIRO – SEA/RJ

Rita de S. Mendes Pereira e Diva Rezende
– *Superintendência de Educação Ambiental*
Ana Carolina Marques – *Instituto Estadual
do Ambiente*

ORGANIZAÇÃO E ADAPTAÇÃO DOS TEXTOS

Carlos Frederico B. Loureiro
Nahyda Franca

TEXTOS ORIGINAIS

Cândido Grzybowski
Carlos Frederico B. Loureiro
Diva Rezende
Frances Vivian Corrêa
Marina Praça
Marta Vargens
Nahyda Franca
Taissa Mexias

REALIZAÇÃO

Secretaria de Estado do Ambiente - SEA/RJ
Subsecretaria de Políticas em Educação
Ambiental
Superintendência de Educação Ambiental
Avenida Venezuela, 110 – Saúde
Telefones: 2334-5899
CEP: 20.081-312
<http://www.rj.gov.br/web/sea>
<http://www.aloambiente.com/>

REVISÃO

Heitor Levy F. Praça

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Guto Miranda

IMPRESSÃO GRÁFICA

Grafitto Gráfica
1.000 exemplares

Esta publicação integra o Projeto Mosaicos da Mata Atlântica e traz os avanços obtidos no processo deste trabalho. Se destina à público específico envolvido com a gestão ambiental de unidades de conservação

SUMÁRIO

5

APRESENTAÇÃO

Cândido Grzybowski

8

1- MOSAICOS DA MATA ATLÂNTICA: CAMINHOS E DESAFIOS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE UM PROJETO

Carlos Frederico B. Loureiro, Diva Rezende, Frances Vivian Corrêa, Marina Praça, Marta Vargens, Nahyda Franca

25

2- ESTRATÉGIAS DE SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA PARA O APOIO À GESTÃO INTEGRADA DE MOSAICOS DE ÁREAS PROTEGIDAS

Taissa Motta Mexias

54

3- APRENDIZADOS E REFLEXÕES; EM QUE A EXPERIÊNCIA DO PROJETO CONTRIBUI PARA PENSAR OS DESAFIOS DA GESTÃO DE MOSAICOS NO BRASIL?

Carlos Frederico B. Loureiro, Diva Rezende, Frances Vivian Corrêa, Marina Praça, Marta Vargens, Nahyda Franca



Mosaico Central Fluminense, Baía de Guanabara (Dione Satyro Storck)

APRESENTAÇÃO

O DESAFIO DA GESTÃO DE BENS COMUNS

CÂNDIDO GRZYBOWSKI
Diretor do Ibase

O Ibase decidiu engajar-se num projeto que teve como preocupação central o fortalecimento dos Mosaicos da Mata Atlântica. Foi uma ação da Superintendência de Educação Ambiental da Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro (SEAM – SEAVRJ) executada pelo Ibase e pelos próprios Conselhos de Gestão dos Mosaicos da Mata Atlântica / RJ, com ênfase especial, nos Mosaicos Carioca e Central Fluminense, todos criados pelo Ministério do Meio Ambiente. Como organização de cidadania ativa, o Ibase viu no projeto a possibilidade de se articular estrategicamente com novos atores e de se fortalecer, ele mesmo, como ator na questão da justiça socioambiental. Esta é uma perspectiva incontornável para a definição de novos paradigmas civilizatórios, capazes de ir além do atual modelo de desenvolvimento, que é baseado numa lógica industrial, produtivista e consumista, criador de luxo e riqueza, socialmente excludente e ambientalmente destruidor da integridade do planeta.

Mas para além das questões operacionais envolvidas num projeto desse tipo, ao Ibase importou ver a novidade e o potencial que carregam os mosaicos na reconstrução e recomposição da nossa relação como seres humanos com a biosfera. A própria ideia dos mosaicos precisa ser abraçada pela sociedade, por toda cidadania ativa, pelo que traz de questionamento sobre os modos como nos organizamos e produzimos, e sobre a necessidade de mudança de rumo, isto se nos preocupamos com a justiça socioambiental e com a sustentabilidade da vida, de todas as formas de vida e do próprio planeta.

Ao reconhecer que áreas próximas de um mesmo bioma, de algum modo protegidas, mesmo se descontínuas, mas compartilhando bacias hidrográficas e apresentando semelhanças e interdependências quanto aos ciclos da natureza e da vida, a criação dos mosaicos põe em destaque algo essencial nos territórios onde vivemos: o que são e como podem ser conformados os nossos bens naturais comuns, indispensáveis à continuidade da vida.

O ser mosaico não é algo intrínseco. Somos nós, em última instância, que criamos politicamente o mosaico no esforço de preservar parte de um bem comum que ainda resiste e que pode ser regenerado. Aliás, o próprio caráter de comum não é intrínseco e nem um a priori. O ser comum é um resultado, uma consciência e uma prática comum. Os bens comuns não são comuns, mas se tornam comuns socialmente. São assim, aqueles que as relações sociais identificam e gerem como comuns. A necessidade sentida, almejada e enfrentada coletivamente leva a criar e a desenvolver bens comuns. Assim, frente à desenfreada busca de acumulação capitalista, que promove a privatização e a mercantilização de tudo, cerceando e destruindo os bens comuns o Ibase se engaja na viabilização dos mosaicos tendo essa motivação.

A Mata Atlântica foi quase extinta pela empreitada da conquista colonial e segue ameaçada pelo desenvolvimento predatório dos dias de hoje. A criação dos Mosaicos da Mata Atlântica só pode ser entendida no bojo de iniciativas que brotaram da sociedade civil em defesa desse bioma. Mas a viabilidade dos mosaicos coloca um grande desafio: eles precisam ser abraçados e defendidos socialmente como comuns, por todas e todos. Aí, sim, estaremos dando um passo decisivo na inversão de uma lógica predatória e destrutiva secular. Afinal, resgatar e regenerar os mosaicos como bens naturais comuns é mais do que resistir ao capital, é criar condições de outro modo de vida.

Na verdade, é impossível pensar os mosaicos e lutar por eles se não forem vistos e integrados como bem comum do território de que são parte. De uma perspectiva socioambiental, os territórios precisam ser vistos, eles mesmos, como bem comum, como espaços de vida humana que combinam, como nos lembrou o nosso grande Milton Santos, condições objetivas – características naturais únicas e o que nelas já foi fixado pela ocupação humana passada – com a ação humana do presente. Não são espaços físicos em si, mas espaços geográficos dinâmicos, com história passada e história em construção pela ação atual. O uso humano do território, seja ele predatório ou sustentável, qualifica a sua organização e lhe dá sentido histórico. Estamos diante do modo de ocupar e usar o espaço natural, de organizá-lo enquanto território humano, de vida em movimento. Portanto, a viabilidade dos mosaicos passa por nós, que estamos nos territórios e deles dependemos. Assumir os mosaicos como bem comum e lutar por eles é condição de sua viabilidade. Mas para isso, ao mesmo tempo, precisamos resgatar o conjunto do território, dando-lhe um sentido de bem comum construído. Precisamos romper com a lógica ameaçadora dominante de acaparamento, mercantilização, privatização e concentração de tudo, sem limites em sua capacidade destrutiva.

Repito aqui o que venho afirmando, como dirigente do Ibase e sobretudo como militante de uma nascente cidadania planetária: a relação com a natureza, como condição do próprio viver, é de dependência e troca. As formas desta relação são diversas, tanto porque a biosfera e as condições naturais variam de um lugar a outro, quanto porque nós (criadores de cultura, de estruturas e relações, de economias e de poderes) somos muito diversos em nossa comum humanidade de dimensões planetárias. Os territórios, nas cidades ou no meio rural, exprimem esta diversidade resultante da simbiose, historicamente renovada, entre os seres humanos e a natureza, a “Mãe Terra”, na radical expressão indígena. Voltar a nos ver como parte dos territórios, nosso locus de existência, com suas possibilidades e limites, seus conflitos e sua história, pode ser o caminho para refazer e reconstruir a relação sociedade-natureza sobre uma base de respeito mútuo, de trocas vitais que reproduzem e regeneram, sem destruir. Trata-se de fazer um percurso, tanto em termos subjetivos quanto objetivos, de realocização, reterritorialização e redescoberta dos laços que nos unem ao bem natural comum em que nos inserimos e, com base nele, dos laços de convívio social e cultural, num planeta humanizado de interdependências, de responsabilidades e de direitos compartilhados, do local ao mundial, com justiça socioambiental, sustentabilidade e cidadania de todas e todos, de bem com a vida.

Olhando atentamente as lutas socioambientais nos territórios, se evidenciam as questões que importa fortalecer democraticamente em vistas da sustentabili-

dade da vida e do planeta. A luta democrática pelo resgate dos bens naturais comuns, aqui identificados como mosaicos, são portadoras de desafios, imaginários e direções para a necessária transição a paradigmas civilizatórios bioéticos, que precisamos adotar aqui e já. É nesta perspectiva ampliada que vejo o Ibase engajado com o projeto dos Mosaicos da Mata Atlântica.

É importante colocar, dentre os muitos desafios do projeto, a centralidade da questão da gestão democrática de um bem natural comum como os mosaicos. Bens naturais comuns não são dados, tornam-se comuns pela gestão comum. Trata-se de algo de todos, o que supõe a gestão pela própria cidadania, nem privada e nem estatal. Por isto a questão da gestão dos mosaicos não é administrativa, é estratégica. Assim, como ponto de partida do projeto, foi fundamental reconhecer os estados dos processos de gestão dos mosaicos da Mata Atlântica. Por questão de recursos, o projeto, com prazo de 15 meses, priorizou dois mosaicos: Central Fluminense e Carioca.

O Central Fluminense já contava com uma gestão democrática estruturada e funcionando, que poderia ter grande impacto não fosse a limitação de recursos, já que a criação dos mosaicos não contemplou a questão de verbas para os Conselhos de Gestão. Para este mosaico a questão da mobilização de recursos foi e é a mais premente para que ele possa ser gerido como um 'comum'. No caso do Mosaico Carioca, o Ibase se deparou com a necessidade de ajudar a estruturação do próprio Conselho de Gestão, apenas emergente. Apesar de objetivos comuns, as necessidades práticas dos dois mosaicos foram muito diferentes.

Por fim, em meio a contradições e dificuldades, o Ibase considera que é, como organização de cidadania ativa, parceiro dos dois Conselhos de Gestão, tanto do Mosaico Central Fluminense quanto do Mosaico Carioca e, indiretamente, também dos outros três – Mantiqueira, Bocaina e Mico Leão Dourado. Prova disso foi o modo como em parceria enfrentamos o difícil problema de recursos para os Conselhos de Gestão. Aí foi sabedoria coletiva apostar na constituição de um Grupo de Trabalho. Fizemos gestão em comum de um problema comum para viabilizar um comum. Pode ser mais virtuoso? O resultado alcançado, mesmo mínimo diante do desafio, mostra que reunidos podemos alcançar conquistas que beneficiem a todos. Nós, do Ibase, temos certeza que valeu apostar nos desafios que o projeto significava e que vale a pena ser mais ousado. A parceria com cumplicidade cidadã emergiu como uma possibilidade para trabalhar junto pelos bens comuns. Este é o desafio para a cidadania e para a necessidade de radicalizar a ação cidadã, numa perspectiva socioambiental, para novas conquistas democráticas, com justiça social e sustentabilidade.



1

**MOSAICOS DA
MATA ATLÂNTICA:
CAMINHOS E
DESAFIOS A PARTIR
DA EXPERIÊNCIA DE
UM PROJETO**



**CARLOS FREDERICO B. LOUREIRO
DIVA REZENDE
FRANCES VIVIAN CORRÊA
MARINA PRAÇA
MARTA VARGENS
NAHYDA FRANCA**

Foto: Mosaico Carioca (Ruy Salaverry)

Situando o projeto

O estado do Rio de Janeiro tem a maior concentração de áreas protegidas do bioma Mata Atlântica e ecossistemas associados do Brasil. Contudo, apesar de ser uma indiscutível conquista para a conservação, grande parte de tais áreas, que correspondem a aproximadamente 13% de sua cobertura original, encontra-se sob forte pressão. Esse fato é decorrente do desenvolvimento econômico em curso no país, intensivo na demanda por recursos naturais, e que impõe um profundo rearranjo do padrão de ocupação e uso do solo.

Nesse contexto econômico de reordenamento territorial (social e ambientalmente desigual) se manifestam as dificuldades operacionais das políticas de conservação. No caso do Rio de Janeiro, de um modo geral, as unidades de conservação (UCs) estaduais e principalmente as municipais não foram, no momento de sua criação, devidamente estruturadas para garantir a proteção da biodiversidade (fiscalização, recuperação, estudos científicos, educação e comunicação ambiental, atividades econômicas e culturais sustentáveis, etc.). Mesmo as UCs federais, que contam, comparativamente, com equipes maiores e em condições materiais mais ajustadas às necessidades territoriais e de gestão, estão ainda distantes de patamares ideais, apresentando dificuldades para garantir o cumprimento de suas competências institucionais e para fomentar maior articulação com UCs de outras esferas administrativas.

Além desses aspectos, é fato que no âmbito da conservação, até por força do histórico de constituição do campo no Brasil, é modesto o interesse em se consolidar uma gestão participativa e integrada a políticas públicas que assegurem uma sustentabilidade territorial capaz de contemplar conservação da biodiversidade e manutenção dos modos de vida dos grupos sociais vulneráveis e tradicionais.

No estado do Rio de Janeiro, como movimento de reconhecimento/enfrentamento desse cenário, desde 2007 se observam esforços de superação em iniciativas oriundas da Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro – SEA/RJ e órgãos vinculados (à época, IEF e FEEMA, atualmente o INEA - Instituto Estadual do Ambiente). Tais iniciativas se voltaram não apenas ao fortalecimento dos conselhos das UCs e melhoria material, mas também para estratégias de criação/estruturação de mosaicos de áreas protegidas e corredores ecológicos, como condição para se pensar a potencialização das iniciativas estritamente de competência da conservação, bem como daquelas decorrentes da articulação com outras políticas públicas. A proteção da sociobiodiversidade ainda não está garantida. Isso é um fato, cujas determinações macroeconômicas e político-institucionais se vinculam às deficiências no cumprimento do que cabe à conservação (Fleury e Almeida, 2007; Moutinho da Costa, 2011). Nesse sentido, os mosaicos são importantes aliados para se fazer a gestão das áreas protegidas enquanto componentes integrantes e integrados a um determinado território.

Considerando a necessidade estratégica de se fomentar a estruturação de mosaicos é que o projeto “Mosaicos da Mata Atlântica: fortalecimento da sociobiodiversidade e apoio à gestão integrada de Mosaicos de Áreas Protegidas” foi concebido. Por iniciativa e sob a responsabilidade da Superintendência de Educação Ambiental da Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro (SEAM – SEA/

RJ), o projeto com vigência entre junho de 2013 e setembro de 2014, tem ênfase no fortalecimento da gestão integrada dos Mosaicos de Mata Atlântica do Rio de Janeiro, onde existem cinco mosaicos reconhecidos pelo Ministério do Meio Ambiente (Mantiqueira, Bocaina, Mico Leão Dourado, Carioca e Central Fluminense), e é executado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase).

Essa parceria é vista como oportuna, uma vez que o Ibase possui longo histórico de luta pela radicalização da democracia e vasta experiência na gestão territorial e na gestão participativa de UCs. O Ibase atuou na formulação da metodologia de formação continuada e fortalecimento de conselhos de UCs federais, posteriormente aplicada em diversas UCs, por meio da experiência-piloto no PARNA de Jurubatiba, no ano de 2002, em parceria com o Ibama. Experiência similar foi desenvolvida logo em seguida no PARNA da Floresta da Tijuca, gerando publicações largamente utilizadas como referência em trabalhos junto a UCs em todo o país (Loureiro, Azaziel e Franca, 2003 e 2007).

MAPA – MOSAICOS DA MATA ATLÂNTICA - RJ



Diante das condições de funcionamento e execução de um projeto na configuração institucional relatada, foi necessária a delimitação de objetivos e seleção de dois mosaicos como focos prioritários de atuação: o Mosaico Carioca (MC), por sua relevância no atual processo de organização territorial da cidade do Rio de Janeiro, em função dos “grandes eventos” (Copa do Mundo, Olimpíadas), e por ser recente (portaria de 2010), precisando ainda estruturar seu conselho e modo de funcionamento; e o Mosaico Central Fluminense (MCF), em situação inversa, mais antigo que o primeiro e bem estruturado, necessitando de apoio para a operacio-

nalização das ações tidas como prioritárias por seu conselho. Todavia, todos os cinco (5) mosaicos citados estão sendo contemplados pelo terceiro eixo do projeto, que se refere à sistematização de um conjunto de instrumentos jurídicos e institucionais que permitam alcançar sua sustentabilidade econômica, consensualmente vista como a maior deficiência para a gestão de mosaicos e como o maior desafio a ser superado por estes.

Algumas breves questões teóricas: subsídios ao projeto

Além das UCs, foram reconhecidos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC - lei nº. 9.985/2000, alguns instrumentos de gestão e ordenamento territorial que têm por fim a conservação da biodiversidade. São eles: as reservas da biosfera, os corredores ecológicos e os mosaicos. Esses modelos são o referencial básico para se constituírem as unidades de conservação e demais áreas protegidas de um determinado território ou região, podendo atuar de forma complementar e sobreposta.

A regulamentação do SNUC, por meio do decreto nº. 4.340/2002, traz um capítulo centrado na gestão dos mosaicos. Neste se afirma que:

(...) quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (Art.26).

Ainda de acordo com este decreto, um conjunto de unidades de conservação só passa a ser tratado como mosaico após seu reconhecimento por ato do Ministério do Meio Ambiente, a pedido dos órgãos gestores das unidades que o compõe. Uma vez aceito como mosaico, esse conjunto deve dispor de um conselho de caráter consultivo e com função de atuar como instância de gestão integrada, compatibilizando e otimizando as atividades de pesquisa, fiscalização e manejo das unidades do mosaico.

Enquanto as UCs são unidades territoriais com foco na proteção dos remanescentes do bioma, os mosaicos possuem foco na gestão do território. Foram criados enquanto mecanismo de gestão integrada de UCs e outras áreas protegidas como terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, terras indígenas e áreas de proteção permanente.

Por outro lado, a estratégia específica para organização e ligação de várias unidades de conservação, fragmentos de biomas e áreas protegidas é feita por meio dos corredores ecológicos. Estes conectam áreas geográficas relevantes para a conservação, possibilitando entre elas o fluxo genético de fauna e flora, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas.

Os mosaicos são complementares aos corredores ecológicos (Pinheiro, 2010), uma vez que se constituem em instância político-administrativa articuladora da gestão das UCs e áreas protegidas, e em instância promotora de ações que resultem em políticas públicas favoráveis à conservação. As finalidades dos mosaicos, portanto, se relacionam à fiscalização e proteção de paisagens, à garantia de serviços ambientais e à promoção de arranjos produtivos e culturais de grupos tradicionais e originários.

Junto a esta função de gestão territorial se coloca a real necessidade de fortalecimento da capacidade de gestão dos conselhos consultivos dos mosaicos para que eles operem na perspectiva da participação e controle social. Para isso, é estratégica a construção coletiva de mecanismos de sustentabilidade com base conceitual e legal, bem como a criação de canais de diálogo com os grupos sociais que possuem o direito, garantido pelo SNUC, de atuar em tais espaços públicos.

Cabe ressaltar que, independente do avanço existente em incorporar a participação social na implementação das políticas ambientais e, em especial, na gestão de unidades de conservação, tanto a Lei n° 9985/2000, que institui o SNUC, quanto o seu decreto de regulamentação, tratam apenas superficialmente de normas e diretrizes relacionadas à democratização dos procedimentos de criação das UCs e de seus instrumentos de gestão. Isto faz com que os gestores de unidades de conservação e, mais recentemente, dos mosaicos tenham diferenciados entendimentos e práticas no que diz respeito à implantação e ao funcionamento dos conselhos. Nesse contexto, há uma tensão entre o papel que cumprem os conselhos e a sua finalidade, que é imprimir um novo formato às políticas públicas e ao processo de tomada de decisões.

No entanto, se há ausências significativas no SNUC e demais normas da conservação, a Constituição de 1988 trouxe a institucionalização de espaços públicos que possibilitam a inserção da população nas decisões políticas (conselhos, comitês, audiências públicas, referendos populares, plebiscitos, conferências setoriais, etc.). Foi a partir daí que o conceito de controle social passou a ser usado e enfatizado pela sociedade para designar a possibilidade da participação da sociedade civil nos espaços de deliberação e construção de políticas públicas. A perspectiva constitucional adotada é a de se criar espaços democráticos de atuação social nas definições e decisões relativas às políticas públicas, universalizando direitos e conquistas sociais, dentre elas as que garantem a proteção, a conservação, a preservação e a recuperação ambiental.

Em última instância, o significado mais amplo da idéia de controle social mantém um elo entre a democracia representativa e a participativa. Sob esta perspectiva o cidadão, além de votar em um representante, pode acompanhar ativamente as ações vinculadas às políticas públicas, e reivindicar espaços que possibilitem o debate entre o Estado e os diferentes setores sociais.

Desse modo, as ausências normativas sobre participação e controle social em UCs não justificam posturas que minimizam ou ignoram a importância do tema, previsto constitucionalmente. Cabe aos órgãos ambientais a disposição e o interesse em trocar experiências e dialogar com aqueles que vivenciam processos participativos, seja na própria gestão de UCs ou em outros espaços públicos.

Outro instrumento de gestão territorial contemplado pelo SNUC é a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – RBMA, que foi a primeira unidade da Rede Mundial

de Reservas da Biosfera declarada no Brasil. A articulação com esta instância é vista como estratégica e fundamental para se pensar a operacionalização dos mosaicos e a materialização de políticas públicas de interesse destes.

A RBMA é a maior reserva da biosfera em área florestada do planeta, com cerca de 35 milhões de hectares, abrangendo áreas de 15 dos 17 estados brasileiros onde ocorre a Mata Atlântica, o que permite ações de conservação na escala de todo o bioma. Essa reserva atravessa a área mais densamente populosa e urbanizada do país. No seu entorno, encontram-se cerca de 120 milhões de habitantes e atividades econômicas que respondem por aproximadamente 70% do PIB brasileiro, além de abranger as duas maiores metrópoles do país – São Paulo e Rio de Janeiro.

Dentre as suas funções estão:

- A conservação da biodiversidade e dos demais atributos naturais da Mata Atlântica incluindo a paisagem e os recursos hídricos.
- A valorização da sociodiversidade e do patrimônio étnico e cultural a ela vinculados.
- O fomento ao desenvolvimento econômico que seja social, cultural e ecologicamente sustentável.
- O apoio a projetos demonstrativos, à produção e difusão do conhecimento, à educação ambiental e capacitação, à pesquisa científica e ao monitoramento nos campos da conservação e do desenvolvimento sustentável. (<http://www.rbma.org.br/rbma>)

QUADRO 1 – INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL RECONHECIDOS PELO SNUC / LEI nº 9.985/2000

**UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO X
MOSAICOS DE ÁREAS
PROTEGIDAS**

Enquanto as UCs são unidades territoriais com o foco na proteção territorial de remanescentes do bioma, os mosaicos possuem foco na GESTÃO do território. Foram criados enquanto mecanismo de GESTÃO INTEGRADA de UCs e outras áreas protegidas como terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, terras indígenas e áreas de proteção permanente. Os mosaicos são formados por um conjunto de UCs e áreas protegidas determinadas, compondo um território definido.

**MOSAICOS DE
ÁREAS PROTEGIDAS
X CORREDORES
ECOLÓGICOS**

A organização e a ligação de várias UCs, fragmentos de biomas e áreas protegidas são feitas por meio dos corredores ecológicos, áreas geográficas relevantes para a conservação, possibilitando entre elas o fluxo genético de fauna e flora, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas.

Os mosaicos são complementares aos corredores ecológicos, uma vez que se constituem em instância político-administrativa articuladora da GESTÃO das áreas protegidas e instância promotora de ações que resultem em políticas públicas favoráveis à conservação.

RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA

O Bioma Mata Atlântica é considerado como prioritário para a conservação no mundo. A UNESCO o reconhece desde 1991 como a primeira unidade da Rede Mundial de Reservas da Biosfera declarada no Brasil. A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – RBMA é a maior reserva da biosfera em área florestada do planeta, com cerca de 35 milhões de hectares, abrangendo áreas de 15 dos 17 estados brasileiros onde ocorre a Mata Atlântica.

A missão da RBMA é contribuir para que se estabeleça uma relação de harmonia entre as sociedades humanas e o ambiente na área da Mata Atlântica. Cabe a RBMA também incentivar politicamente a criação de formas de conservação da Mata Atlântica, como as unidades de conservação, os mosaicos de áreas protegidas e os corredores ecológicos.

O projeto: proposta original e metodologia

Para o Ibase, além de contemplar o que já foi dito, o diferencial do projeto está em ampliar e fortalecer o debate público sobre participação, uso público, gestão integrada e controle social de UCs, visando à criação de bases teórico-metodológicas consistentes que possam servir como referências para experiências similares no país. Esse é um desafio que, no olhar do instituto, deve ser enfrentado diante da baixa efetivação dos instrumentos de gestão territorial que abarcam a conservação, seja pelo distanciamento histórico em que esta área se colocou frente a outras políticas públicas com fortes impactos no ordenamento territorial, seja pela desconsideração para com a conservação presente nessas outras políticas, reproduzindo uma lógica de intervenção social que dissocia sociedade e natureza.

Portanto, as finalidades de um projeto com esse perfil são: fortalecer os mosaicos como estratégia de gestão do território na perspectiva da conservação da sociobiodiversidade da Mata Atlântica; e estabelecer e acordar, com os grupos estratégicos do território, formas de viabilizar a gestão integrada e participativa dos mosaicos. Para isso o trabalho com os conselhos gestores dos mosaicos estabelecidos no território de Mata Atlântica no Rio de Janeiro foi priorizado.

Em termos metodológicos, o Ibase, na execução do projeto e coerentemente com seu histórico, adotou as premissas das metodologias participativas (Brose, 2001), que são as mais propícias para o fomento de conselhos como instrumentos democráticos de gestão. Tais metodologias, no geral, partem da não neutralidade do conhecimento, situando-o em um universo de intencionalidades e projetos societários em disputa. Para tanto, concebem como necessário o diálogo transparente entre agentes sociais que devem estar em condições minimamente igualitárias para atuar e decidir, buscando acordos e consensos, sem desconsiderar o caráter estrutural dos conflitos socioambientais. Pelo contrário, considerando-os como centrais no processo instituído e no reconhecimento de cada sujeito em sua materialidade social.



Oficina para elaboração do Plano de Ação do Conselho do Mosaico Carioca (Arquivo Ibase)

Ainda em termos metodológicos, o Ibase entende que não por acaso o projeto foi concebido e é de responsabilidade da SEAM-SEA/RJ. Esta, desde o momento de aprovação do projeto, segue integralmente a proposta de educação no processo de gestão ambiental, construída ao longo de mais de 20 anos e consolidada no país, a qual define os pressupostos e diretrizes teórico-metodológicas da educação ambiental na gestão pública do ambiente. Portanto, a educação ambiental é assumida no projeto como instrumento privilegiado para unir a necessidade política democrática às finalidades das UCs / mosaicos e às temáticas e exigências de cada território.

A educação no processo de gestão ambiental, que se insere na perspectiva crítica da educação ambiental brasileira, tem como especificidade a operacionalização e prática voltadas para a materialização da práxis educativa no campo da gestão ambiental (licenciamento, portos, unidades de conservação, águas, pesca etc.). Significa fundamentalmente estabelecer processos sociais, político-institucionais e práticas educativas que fortaleçam a participação dos sujeitos e grupos em espaços públicos, o controle social das políticas públicas e a reversão das assimetrias no uso e apropriação de recursos naturais, tendo por referência os marcos regulatórios da política ambiental brasileira (Quintas, 2005).

São nesses processos instituídos junto aos instrumentos da política ambiental que as práticas educativas podem promover a participação do cidadão coletivamente organizado na gestão dos usos e nas decisões que afetam a qualidade ambiental e o padrão de desenvolvimento do país. Isso significa favorecer o direito democrático de atuação na elaboração e execução de políticas públicas que interferem no ambiente e no acompanhamento de empreendimentos que alteram propriedades do território em que se vive.

Portanto, a opção por uma educação ambiental que privilegie o processo constitutivo e de fortalecimento dos conselhos, enquanto momento educativo e de exercício da cidadania, dá-se por entendê-la como fundamental para o funcionamento desse espaço público onde estão inscritas as intencionalidades, diálogos e disputas dos agentes sociais que participam do processo gestor das unidades de conservação (Loureiro, Saisse e Cunha, 2013) e, no âmbito deste projeto, dos mosaicos de Mata Atlântica.

Diante desse referencial teórico-metodológico, as atividades foram desenvolvidas seguindo prioritariamente três (3) metas específicas de atuação:

- Desenvolver as ações de criação, estruturação e fortalecimento do Conselho Consultivo do Mosaico Carioca;
- Desenvolver as ações de reestruturação e fortalecimento do Conselho Consultivo do Mosaico Central Fluminense e de implantação de seus planos de gestão integrada;
- Desenvolver as ações de articulação interinstitucional junto ao Ministério Público, RBMA e órgãos gestores para viabilizar a sustentabilidade dos Mosaicos de Áreas Protegidas e da RBMA-RJ.

Cada uma das metas possui resultados próprios que seguem descritos em seus aspectos mais relevantes, trazendo elementos que contribuem para a reflexão sobre o processo de consolidação de mosaicos.

QUADRO 2 – PROJETO MOSAICOS DA MATA ATLÂNTICA

OBJETIVO GERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADO ESPERADO
Fomentar a gestão integrada e participativa de mosaicos de unidades de conservação, a partir de seus conselhos gestores.	Criação, estruturação e fortalecimento do Conselho Consultivo do Mosaico Carioca;	Mosaico Carioca com conselho gestor instituído e em funcionamento, e planos de gestão integrada elaborados.
	Reestruturação e Fortalecimento do Conselho Consultivo do Mosaico Central Fluminense e implantação de seus planos de gestão integrada;	Mosaico Central Fluminense com planos de gestão integrada em funcionamento.
	Articulação interinstitucional junto ao Ministério Público, RBMA e órgãos gestores visando viabilizar a sustentabilidade dos Mosaicos de Áreas Protegidas e do Comitê Estadual da RBMA-RJ.	Estratégias que viabilizem a sustentabilidade das secretarias executivas dos MAP-RJ e do CERBMA-RJ estabelecidas, acordadas e encaminhadas ao MMA e MP.

Resultados alcançados com os dois mosaicos

MOSAICO CARIOCA

No diálogo inicial com o grupo que estava conduzindo as ações do mosaico, ficou clara para todos a importância de, ao longo do projeto, estruturar o conselho consultivo com ampla representatividade social e planos de ação com iniciativas de curto e médio prazos. Esse consenso sobre o que era urgente decorreu da constatação de que o mosaico se encontra em uma região estratégica, em termos políticos e econômicos, para a realização dos mega eventos, os quais estão reordenando territorialmente a cidade do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, os instrumentos da gestão ambiental.

Diante da necessidade de estruturação do conselho consultivo, na fase inicial do projeto foram analisados os documentos existentes sobre o mosaico (constituído por portaria ministerial n. 245 de 12/07/2011), recolhidos depoimentos sobre seu histórico e realizadas reuniões periódicas com a secretaria executiva, visando uma compreensão consistente do MC, de suas necessidades e demandas. Além disso, para consolidar conhecimentos e posições coletivas entre SEA/SEAM, equipe técnica executora do Ibase e integrantes do mosaico, foram realizadas duas oficinas técnicas. Na primeira oficina foram aplicadas dinâmicas de grupo, foi preenchido um questionário voltado para a compreensão da realidade das UCs inseridas no mosaico, e houve a construção de um cenário de relações institucionais com o MC, por meio da utilização da técnica do Diagrama de Venn¹. Após a sistematização dos resultados obtidos, mediada pelas informações anteriormente produzidas e analisadas, elaborou-se um texto que serviu de base para a segunda oficina. Nesta, após discussões sobre o conteúdo do documento, se ratificou a necessidade de revisão da composição do conselho consultivo previsto na portaria, o que levou à formulação de nova proposta de composição, aprovada pelos participantes. O processo, feito coletivamente e consensuado em cada etapa, teve como ganho a conquista de uma nova composição do conselho, que amplia as possibilidades de diálogo social e de fortalecimento do seu caráter público.

Já funcionando com essa legítima composição que atende aos interesses e necessidades do MC, o conselho consultivo se reuniu mensalmente entre fevereiro e junho de 2014, por vezes mais de uma vez no mês, contando com ampla participação dos conselheiros, para produzir e aprovar seu Regimento Interno - RI e 4 planos de ação, considerados estratégicos para a operacionalização do MC - Planos de Gestão Integrada de: Restauração (Conservação da Biodiversidade), Educação Ambiental e Comunicação, Fiscalização e Fomento ao Turismo e Uso Público – disponíveis no site www.ibase.br.

¹ Esse é um instrumento amplamente utilizado nas metodologias participativas e dialógicas. Seu detalhamento, bem como de outras técnicas similares, podem ser encontrados em Faria e Neto (2006).

Após análise de RIs de três outros mosaicos, elaboração de uma versão inicial e discussão ponto a ponto desta, foi aprovada a versão final do RI do Mosaico Carioca em abril de 2014. Em paralelo iniciou-se a formulação dos Planos de Ação (PAs). Estes foram estruturados em um total de quatro, buscando correspondência de formato com outros PAs produzidos por mosaicos no estado do Rio de Janeiro, bem como atender ao Plano Estratégico (PE) do próprio Mosaico Carioca, elaborado em 2010.

De posse de farto material documental resultante de todo o processo realizado, foi encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente pedido de publicação de nova portaria, contemplando a composição legitimamente aprovada, e que atuou na construção dos meios instrumentais que asseguram o funcionamento do mosaico em seu aspecto mais formal.



Oficina para composição do Conselho do Mosaico Carioca (Diva Pereira)

MOSAICO CENTRAL FLUMINENSE

O Mosaico Central Fluminense foi reconhecido por meio da Portaria No. 350, de 11 de Dezembro de 2006. Possui um conselho bem estruturado, um escritório técnico, e vem se reunindo quadrimestralmente de maneira itinerante. Organiza-se por meio de um colegiado para a tomada de decisões estratégicas e execução das atividades. Além disso, possui não só o Regimento Interno, mas um Planejamento Estratégico (elaborado em 2010, com diretrizes definidas para dez anos), que servem, de fato, como elementos balizadores das ações dos integrantes do MCF.

Desse modo, para dar início ao processo de fortalecimento do conselho consultivo, foi necessário fazer uma análise aprofundada das ações previstas no

Plano Estratégico. Com esta finalidade, foi realizada uma oficina com ampla participação dos conselheiros do MCF no Parque Nacional da Serra dos Órgãos. A partir destas atividades foi possível que a equipe do Ibase se aproximasse da realidade local para compreender as demandas direcionadas ao projeto pelo colegiado do MCF. Com isso, após a realização dessa oficina, os três (3) Planos de Gestão Integrada previstos inicialmente no escopo do projeto (Fiscalização, Proteção a Biodiversidade e Fomento ao Turismo), foram adaptados para atender às reais necessidades do território e passaram a ter a seguinte denominação: Plano de Proteção e Fiscalização, Plano de Recuperação e Conectividade Florestal e Plano de Comunicação / Fomento ao Turismo.

No que diz respeito ao processo de elaboração do Plano de Comunicação e Fomento ao Turismo, a equipe do Ibase (em conjunto com integrantes do MCF) identificou a necessidade de compreensão do significado de comunicação para os sujeitos atuantes no território. Isso porque para o Conselho do MCF, a perspectiva da comunicação englobava diversas frentes de ação, tais como a educomunicação², a educação ambiental, o jornalismo, o fluxo de informações, e a própria manutenção da secretaria executiva. Ou seja, era preciso esclarecer sob que perspectiva se estava tratando da comunicação nesse PGI.

Dessa forma, foi identificada pelos conselheiros do MCF como atividade prioritária relacionada a este tema, a realização de um encontro onde pudesse ser debatido o conceito de educomunicação como princípio dos trabalhos do MCF, possibilitando compreensão maior e mais equitativa entre todos os membros do Conselho do mosaico sobre este conceito. Assim, foi promovido em agosto de 2013 o Encontro Mosaico Central Fluminense: gestão, comunicação e sustentabilidade. Nesse evento, além da discussão acerca do conceito de educomunicação, foram discutidas as estratégias de comunicação que já vinham sendo adotadas no território. Foi também realizado o debate sobre turismo de base comunitária, e sobre arranjo produtivo local, por meio da apresentação de experiências já em curso no âmbito do território do MCF. Nesse momento, visualizaram-se as possibilidades de confluência dos temas do turismo e da comunicação e iniciou-se o delineamento de um Plano de Gestão Integrada que englobasse ambos.

No entanto, é importante salientar que no âmbito do Conselho do MCF, o tema de fomento ao turismo ainda é trazido às discussões de maneira incipiente. Essa temática vem ganhando força aos poucos e começa a despontar como algo a ser amadurecido pelo grupo que integra a Câmara Técnica de Educação Ambiental e Divulgação e que está à frente da organização dos Encontros de Comunidade.

² A educomunicação, adotada como eixo estruturante de várias políticas públicas em educação ambiental no país nos últimos dez anos, aproxima o campo da educação ambiental ao da comunicação popular, desenvolvendo o conteúdo educativo da comunicação em suas diferentes etapas de realização e reforçando os componentes informativos na educação. (Costa, 2008).

Como desdobramento desse evento foi constituído o Grupo de Trabalho Comunidades com o objetivo de organizar o V Encontro de Comunidades e sensibilizar e mobilizar as populações no território do Mosaico Central Fluminense para maior controle social e participação junto às instâncias de gestão.

O Encontro de Comunidades está em sua 5ª edição no território do MCF. As edições anteriores tiveram como objetivo reunir as comunidades do entorno e sensibilizá-las para o tema Mosaicos. No entanto, a intenção neste momento é fortalecer as comunidades do entorno para o controle social, e articular suas potencialidades no que diz respeito aos arranjos produtivos locais. A partir desta discussão, a questão do turismo comunitário, aliada a temas como agricultura familiar, agricultura orgânica, agroecologia, hortas medicinais, e artesanato, vem surgindo como uma das formas de fortalecimento das cadeias produtivas locais.



Reunião preparatória do V Encontro de Comunidades do Mosaico Central Fluminense (Dione Satyro Storck)

A discussão sobre o processo de elaboração do Plano de Gestão Integrada de Proteção e Fiscalização no MCF foi iniciada também na primeira oficina de planejamento realizada no PARNASO, quando duas linhas básicas de atuação para este Plano foram identificadas: resgate, atualização e priorização de ações já apontadas tanto no Plano Estratégico (2010) quanto no Plano de Proteção e Fiscalização (2012); e acompanhamento das condicionantes ambientais do COMPERJ que incidem na integridade das UCs do território do MCF.

A primeira linha de atuação identificada diz respeito à aposta em ações que integrem setores do mosaico, articulando UCs com proximidade territorial. Esta linha é também uma opção para minimizar a falta de recursos humanos e financeiros e promover a visão estratégica conjunta. No entanto, apesar destas ações terem

sido construídas e validadas num processo participativo, que foi a elaboração do Plano de Proteção e Fiscalização em 2012, o colegiado do MCF avaliou que tais ações não foram colocadas em prática pois ainda não foram encontradas as condições mínimas necessárias para o seu efetivo desenvolvimento.

A segunda ação coletiva já apontou, à época, para uma sinergia entre os Planos de Gestão Integrada de Proteção e Fiscalização, e o de Recuperação e Conectividade Florestal a partir de ações em curso derivadas do acompanhamento das condicionantes ambientais do COMPERJ³.

Com isso, foi decidido que a ação prioritária para deslançar a elaboração dos Planos de Gestão Integrada referente aos dois temas seria a organização de um seminário sobre recursos hídricos e restauração florestal com participação da Petrobras, INEA e MCF. Dessa forma, o Seminário Acompanhamento das condicionantes do COMPERJ relacionadas à integridade das UCs para construção dos Planos de Proteção da Biodiversidade e Restauração Florestal do Mosaico de Áreas Protegidas Central Fluminense aconteceu em novembro de 2013 reunindo cerca de 120 pessoas no auditório do INEA. O grande legado do seminário foi a discussão, provocada dentro do próprio órgão licenciador sobre como estava sendo realizado o acompanhamento do cumprimento das condicionantes desse empreendimento e a possibilidade da participação e controle social como contribuições ao processo.

Assim, essa atividade fortaleceu não só o MCF em suas atribuições, mas ajudou a criar canais de diálogo entre o mosaico, o poder público e a empresa licenciada, para o cumprimento das condicionantes de licença ambiental. Cabe ressaltar a importância dessa conquista para os que buscam uma gestão ambiental pública, pois é histórica, no licenciamento, a falta de transparência e de disponibilização de informações, tanto por parte da empresa quanto do órgão licenciador. Estabelecer, portanto, processos de transparência, participação, análise conjunta das orientações técnicas mais adequadas para a realidade impactada e acompanhamento do que vem sendo executado, é uma demonstração de aprofundamento da democracia e de respeito à população.

Como desdobramento desse seminário, um Grupo de Trabalho - GT foi constituído com objetivo de promover a agilidade da troca de informação no processo de acompanhamento das condicionantes priorizadas. O GT se reuniu mensalmente desde dezembro de 2013 e teve como produto uma carta de recomendação para aperfeiçoar o processo de restauração florestal na área do COMPERJ. O documento “Contribuições do MCF para a melhoria do processo de restauração na área do COMPERJ” se encontra disponível nos sites: www.ibase.br e www.mosaicocentral.org.br.

O Plano de Recuperação e Conectividade Florestal envolve dois temas de extrema relevância para o Mosaico Central Fluminense desde sua criação, o que foi confirmado em seu planejamento estratégico, onde este ponto esteve sinalizado como prioridade “um”. No entanto, dificuldades operacionais e políticas impediram

3 O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) é um complexo industrial que está sendo construído pela Petrobrás no município de Itaboraí (RJ), onde serão produzidos derivados de petróleo e produtos petroquímicos. Atualmente é o empreendimento de maior influência no território do mosaico e foi priorizado pelos conselheiros devido às proporções de investimentos e de impactos por ele gerados na região.



Reunião do GT Comperj (Diva Pereira)

que muitas das propostas já existentes no MCF fossem implementadas. Sendo assim, a principal intenção na elaboração desse plano foi avançar no enfrentamento das dificuldades diagnosticadas, entre as quais se destacam: a não existência de uma política pública de restauração e reflorestamento para a região/bioma; e a inexistência de uma cadeia produtiva local capaz de realizar a restauração.

Dessa forma, no âmbito do Grupo de Trabalho de acompanhamento das condicionantes ambientais do COMPERJ, foram amplamente discutidas questões relativas à recuperação e conectividade Florestal, e essas discussões alimentaram a construção do respectivo plano.

Em paralelo a este processo, foram também revisadas as ações de recuperação levantadas pelo planejamento estratégico do MCF e outros trabalhos desenvolvidos anteriormente⁴.

Por fim, cabe mencionar que a construção do Plano de Recuperação e Conectividade Florestal foi validado junto ao Colegiado do MCF e à sua Câmara Técnica de Recuperação, tendo como pano de fundo o Pacto da Mata Atlântica⁵, que afirma: “Considerando-se o histórico de degradação e o alto grau de fragmentação dos remanescentes da Mata Atlântica, torna-se impossível viabilizar a preservação dos ciclos naturais, do fluxo gênico e dos serviços ambientais fornecidos pela floresta, sem que se priorizem políticas, programas e projetos de grande escala voltados à restauração do bioma”.

A paritir do processo vivenciado, das discussões feitas e da orientação do Pacto da Mata Atlântica, a equipe Ibase, juntamente com os membros do cole-

⁴ Como o trabalho realizado pela Câmara Técnica de Recuperação junto a Conservation Internacional (CI), que aproximou o MCF do Projeto Pró-Viveiro, concebido para sanar as principais carências observadas no Diagnóstico dos Viveiros no RJ.

⁵ Fonte: <http://www.pactomataatlantica.org.br>

giado ampliado do conselho do MCF, formulou os Planos de Gestão Integrada de Proteção e Fiscalização e o de Recuperação e Conectividade Florestal articulando as ações estritamente de comando e controle, e de controle social necessárias ao cumprimento das atribuições legais de uma UC, particularmente no que se refere ao acompanhamento do cumprimento de condicionantes de licença ambiental.

Simultaneamente à elaboração dos documentos⁶, ficou acordado entre o Ibase e os integrantes do Mosaico Central Fluminense que na execução dos Planos de Gestão Integrada, os técnicos envolvidos buscarão estimular e dar subsídios para a apresentação de projetos que possam viabilizar recursos para a execução das ações estabelecidas como prioritárias em cada tema discutido.

META DE SUSTENTABILIDADE DOS MOSAICOS

Esta meta foi a que despertou maior interesse e atenção por parte de todos os envolvidos no projeto, por abordar a questão mais difícil, e que é comum ao conjunto de mosaicos no estado do Rio de Janeiro.

Por este motivo, e diante da enorme complexidade de alternativas elaboradas pelo Grupo de Trabalho composto para esse fim, a descrição de cada instrumento pensado e das estratégias para viabilizá-los compõe o capítulo dois dessa publicação. Os resultados obtidos, bem como o processo de funcionamento do Grupo de Trabalho, são vistos como de importância nacional, merecendo posição destacada no livro.

Desafios para a continuidade do projeto na gestão de UCs no Rio de Janeiro

A realização do projeto explicitou alguns desafios para sua continuidade no âmbito da gestão de UCs no estado do Rio de Janeiro sob a responsabilidade da SEA/RJ, entendendo-o, portanto, como parte da política pública estadual voltada para a conservação, e de um processo de valorização e consolidação da criação mosaicos de UCs no Brasil.

O primeiro desafio remete à indiscutível necessidade de fazer com que ganhe espaços na sociedade o debate sobre criação e utilização de mosaicos como instrumentos estratégicos de gestão territorial integrada e participativa, capazes de compor o processo de superação de modelos que se estruturam na separação sociedade-natureza. Observa-se local e nacionalmente a precariedade de discussões que envolvam os órgãos ambientais e outras instituições voltadas para pensar e gerir o território. São raros os eventos acadêmicos que tocam no assunto e estes têm pouco efeito direto na condução da política de conservação.

Um segundo desafio é conseguir aplicar a metodologia consolidada junto aos demais mosaicos do estado, possibilitando o mesmo processo de fortalecimento dos conselhos e dos processos participativos instituídos com o MC e o MCF, mas respeitando-se o momento e histórico de cada um deles.

Por fim, estão a materialização dos instrumentos concebidos pelo GT Sustentabilidade, permitindo a verificação empírica da efetividade dos mesmos; e a

⁶ Os Planos de Gestão Integrada do MCF encontram-se disponíveis em www.ibase.br/nossos-projetos e em www.mosaicocentral.org.br

necessidade de criação de novos arranjos institucionais para dar conta dos aspectos materiais inerentes ao funcionamento de mosaicos. Esses talvez sejam os mais instigantes de todos os desafios, pois envolvem a materialidade e a sustentabilidade dos mosaicos, fatores que garantem seu funcionamento, e a elaboração e execução de projetos que atendam ao previsto nos Planos de Gestão Integrada produzidos coletivamente.

Referências bibliográficas

- BROSE, M. (org.). *Metodologia participativa*. Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- COSTA, F. A. M. (org.). *Educomunicação socioambiental: comunicação popular e educação*. Brasília: MMA, 2008.
- FARIA, A. A. C. e NETO, P. S. F. *Ferramentas do diálogo – qualificando o uso das técnicas do DRP: diagnóstico rural participativo*. Brasília: MMA, 2006.
- FLEURY, L., ALMEIDA, J. *Populações tradicionais e conservação ambiental: uma contribuição da teoria social*. Cruz Alta, ABA, Revista Brasileira de Agroecologia, v. 2, n. 3, 2007.
- LOUREIRO, C. F. B.; AZAZIEL, M.; FRANCA, N. *Educação ambiental e conselho em unidades de conservação: aspectos teóricos e metodológicos*. Rio de Janeiro: Ibase, 2007.
- LOUREIRO, C. F. B.; AZAZIEL, M.; FRANCA, N. *Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Ibase/Ibama, 2003.
- LOUREIRO, C. F. B.; SAISSE, M. e CUNHA, C. C. Histórico da educação ambiental no âmbito federal da gestão ambiental pública: um panorama da divisão do Ibama à sua reconstrução no ICMBio. Curitiba, UFPr, *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 28, julho/dezembro de 2013.
- MOUTINHO-DA-COSTA, L. Territorialidade e racismo ambiental: elementos para se pensar a educação ambiental crítica em unidades de conservação. Rio Claro, UNESP, *Revista Pesquisa em Educação Ambiental*, v. 6, n. 1, 2011.
- PINHEIRO, M. R. (org.). *Recomendações para reconhecimento e implementação de mosaicos de áreas protegidas*. Brasília: GTZ, 2010.
- QUINTAS, J. *Como o IBAMA exerce a educação ambiental*. Brasília: IBAMA, 2005.

A scenic view of a mountain range with a teal text box overlaid. The foreground shows a rocky ledge with tall, dry grasses and some green plants. The background features a series of jagged mountain peaks, some of which are shrouded in a light mist or haze, creating a sense of depth and scale. The sky is a pale, clear blue.

**ESTRATÉGIAS DE
SUSTENTABILIDADE
ECONÔMICA PARA
O APOIO À GESTÃO
INTEGRADA DE
MOSAICOS DE ÁREAS
PROTEGIDAS**



2

TAISSA MOTTA MEXIAS

Foto: Mosaico Central Fluminense, Vale do Rio Bananal (Flávio Verricchio)

Introdução

O estado do Rio de Janeiro possui inúmeras áreas protegidas. Entretanto, a conservação dos habitats encontra-se fragmentada e sofre grande pressão, decorrente da ocupação sem planejamento e de um processo acelerado de urbanização. A isso se somam dificuldades comuns e intrínsecas à implantação efetiva das unidades de conservação, tais como: a realização e manutenção de uma gestão participativa nas unidades de conservação; a morosidade do processo de regularização fundiária; e a deficiência de pessoal para trabalhar. Enfim, empecilhos que vem sendo superados paulatinamente graças ao empenho dos órgãos ambientais nos últimos anos.

Por outro lado, a legislação ambiental evoluiu muito, embora a sua aplicação nem sempre seja satisfatória em razão da problemática que envolve a efetividade das normas jurídicas no Brasil, questão que se coloca em todos os ramos do Direito. Todavia, o fato de haver a previsão da tutela dos espaços protegidos na Constituição, por si só, já pode ser considerado um avanço, pois todo o ordenamento jurídico deve acompanhar o mandamento constitucional.

Foi no artigo 225 da CRFB/88 que o legislador constituinte tratou da temática ambiental e, especificamente no inciso IV, do § 1º, determinou que, para assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais especialmente protegidos. (CRFB/88, art. 225, § 1º, inc.IV).

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamentou o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão desses espaços. As unidades de conservação que integram o SNUC, dividem-se em dois grupos: o das unidades de proteção integral e o das unidades de uso sustentável. O primeiro grupo tem o objetivo básico de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais e seus bens devem, preferencialmente, integrar o patrimônio público. Já o segundo, das unidades de conservação de uso sustentável, tem como finalidade a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais, podendo a dominialidade ser pública ou particular.

Além desses grupos, a lei sancionada em 2000 previu duas figuras que, embora não possam ser classificadas como unidades de conservação típicas, são unidades territoriais criadas para contribuir com a implementação do SNUC.

A primeira, a Reserva da Biosfera, está prevista no artigo 41¹ e é um modelo de gestão integrada do território adotado internacionalmente. A partir desse modelo, pretende-se uma administração participativa e sustentável dos recursos naturais, com o objetivo básico de preservação da diversidade biológica.² Já, a

¹ No Rio de Janeiro temos a presença de áreas da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica -RBMA, uma vez que o estado está integralmente inserido neste bioma.

² A norma estabelece como objetivos: o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

segunda, denominada Mosaico³, regulada no artigo 26, é conceituada como “um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas”.

A lei determina, ainda, que a gestão do conjunto de áreas protegidas deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

Outra norma que tornou visível a relevância da gestão integrada das unidades de conservação foi o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, promulgado em 13 de abril de 2006⁴, que também faz referência aos mosaicos.

Muitas das estratégias traçadas pelo PNAP estão diretamente ligadas aos mosaicos, especialmente quando situados em ambientes urbanos pois, como objetivo específico, a norma determina a necessidade de “aprimorar a regulamentação do SNUC em relação à consulta pública, gestão compartilhada, mosaicos, corredores ecológicos, compensação ambiental e categorias de manejo.”⁵

Por outro lado, sob o prisma estratégico, a lei é clara ao anunciar que

*se deve avaliar a aplicabilidade de instrumentos de gestão territorial de grandes paisagens, como Reservas da Biosfera, corredores ecológicos, mosaicos, bacias hidrográficas e zona costeira, levando em conta as sobreposições, conflitos, efetividade delas e benefícios sociais advindos*⁶

Quanto às unidades de conservação típicas, sabe-se que o seu processo de consolidação se intensificou ao longo do tempo tendo em vista, inclusive, a destinação da compensação ambiental advinda do licenciamento de empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto ao meio ambiente (art. 36 da Lei n. 9985/00. Entretanto, em relação aos Mosaicos e às Reservas da Biosfera o SNUC não previu nenhum mecanismo específico de financiamento, o que vem gerando uma série de dificuldades nos processos de implementação.

Diante dessa problemática, a Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro – SEA/RJ, por meio da Superintendência de Educação Ambiental – SEAM – SEA/RJ, elaborou um projeto visando, entre outras metas, tal como visto no primeiro capítulo do livro, identificar mecanismos para conferir sustentabilidade financeira

3 Apesar do SNUC denominar a área em tela de mosaicos de unidades de conservação, neste texto foi utilizada a expressão “Mosaico de Áreas Protegidas” não só pelo fato de reproduzir o texto do projeto que deu origem ao GT, mas, sobretudo, por considerá-la uma denominação mais ampla que a primeira. Esta última contempla não só as unidades de conservação típicas, ou seja, aquelas que integram o SNUC, como também as unidades de conservação que embora não integrem o SNUC (atípicas) também podem ser classificadas como áreas protegidas, tais como, as áreas de preservação permanente e as reservas legais. Dessa forma, entende-se que a expressão “Mosaico de Áreas Protegidas” pressupõe uma gestão mais abrangente da área em questão.

4 Cf: BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. O Regime Jurídico das Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). Direito Ambiental das Áreas Protegidas. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 276-316.

Decreto nº 5.758, de 13 de abril 2006, institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.

5 Item 3.2, I, b, do anexo do PNAP.

6 Item 3.3, II, d, do anexo do PNAP.

a essas estruturas de gestão. A meta 4 do projeto “Mosaicos da Mata Atlântica: fortalecimento da sociobiodiversidade da Mata Atlântica e apoio à gestão integrada de mosaicos de áreas protegidas” previa a necessidade de desenvolver as ações de articulação interinstitucional junto ao Ministério Público, à Reserva da Biosfera da Mata Atlântica - RBMA e aos órgãos gestores, com a finalidade de viabilizar a sustentabilidade financeira dos Mosaicos das Áreas Protegidas – MAPs, e da RBMA. Para a consecução desse objetivo foi criado um Grupo de Trabalho - GT⁷, que se reuniu diversas vezes a fim de buscar possíveis soluções para a questão.

No decorrer das discussões do GT, foram identificadas estratégias capazes de promover a sustentabilidade dos MAPs e da RBMA, considerando a ausência de recursos humanos e materiais atualmente empregados para esse tipo de gestão territorial.

Os MAPs e a RBMA não são unidades administrativas ou políticas, mas áreas geográficas definidas que precisam de ações coordenadas envolvendo a participação da sociedade civil, do Estado e da comunidade local. Não existe, entretanto, uma fórmula definida para a implementação dos MAPs e das Reservas da Biosfera, uma vez que cada um possui características próprias. Diante disso, o GT estudou uma série de instrumentos dispostos na legislação que, se utilizados de forma coordenada, podem contribuir para uma administração mais eficiente, considerando que a concepção de mosaico está ligada à gestão conjunta de unidades de conservação próximas, sobrepostas ou justapostas.

Estes instrumentos, listados abaixo, foram analisados conforme a possibilidade de contribuição para os MAPs e RBMA, e a compatibilidade com as normas vigentes.

Os instrumentos

ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é um instrumento legal utilizado para materializar a política pública de interesse dos entes federativos e, devido à sua relevância, encontra-se previsto em sede constitucional (CRFB/88, arts. 165 à 169). O comprometimento dos entes políticos com a implantação e gestão dos MAPs e da RBMA, por meio da previsão de gastos na legislação orçamentária,⁸ foi considerado de suma importância pelo GT.

⁷ Composição institucional do GT Sustentabilidade Mosaicos/RJ: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ, Associação de Amigos do Mosaico Carioca – AAMC, Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – CERBMA/RJ, Fundo Nacional da Biodiversidade – FUNBIO, Instituto Brasileiro de Análises sociais e Econômicas – IBASE, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Instituto Estadual do Ambiente – INEA, Ministério do Meio Ambiente – MMA, Ministério Público Estadual – MPE/RJ, Ministério Público Federal – MPF, Secretaria de Estado do Ambiente – SEA/RJ, Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC/RJ.

⁸ As normas básicas sobre o orçamento podem ser consultadas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; e na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

A utilização do orçamento público foi considerada a melhor fonte de recursos, dentre todas as estudadas, para fins de custeio das secretarias executivas dos MAPs e da RBMA. Isso porque, além de ser a mais segura do ponto de vista da sua regularidade, é também a mais legítima, uma vez que a legislação ambiental instituiu essas estruturas de gestão territorial (mosaico e reserva da biosfera), cabendo ao Poder Público criar as condições para mantê-las em funcionamento adequado.

O Orçamento Geral da União – OGU, denominado de Lei Orçamentária Anual – LOA, é aprovado por lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Portanto, deve-se trabalhar para que o Poder Executivo Federal inclua em seu projeto de LOA a previsão de recursos orçamentários para a implementação e funcionamento dos MAPs e RBMA. A inclusão de recursos para essa finalidade, quando não é feita diretamente no planejamento orçamentário, pode também ser feita, de modo complementar, por meio de emendas parlamentares.

Durante o funcionamento do GT, foi feito um trabalho inédito pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio para a inclusão de emendas parlamentares ao orçamento prevendo a destinação de recursos para os 5 (cinco) MAPs localizados no Rio de Janeiro (Central Fluminense, Bocaina, Mantiqueira, Carioca, e Mico Leão Dourado). As emendas foram apresentadas por cinco parlamentares, uma para cada mosaico: Alessandro Molon – PT/RJ (Carioca); Alfredo Sirkis – PSB/RJ (Mantiqueira); Chico Alencar – PSOL/RJ (Mico Leão Dourado); Eurico Júnior – PV/RJ (Central Fluminense); e, Penna – PV/SP (Bocaina). Os recursos, na ordem de R\$ 300 mil por mosaico, estão previstos na LOA 2014 e parte deles começou a ser liberado em junho.



Encontro de Mosaicos da Mata Atlântica-RJ. (Dione Satyro Storck)



Mosaico Mantiqueira, Parque Estadual da Serra do Papagaio (Luis Felipe Cesar)



A execução do orçamento pressupõe um conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos para assegurar que os objetivos pretendidos pela administração pública sejam alcançados.

Este processo é atribuído ao gestor, que deve estabelecer mecanismos para garantir que os objetivos da sua entidade sejam atingidos. Logo, a articulação dos MAPs e da RBMA, a fim de garantir a previsão de recursos, deve se dar no primeiro semestre de cada ano.⁹ Essa articulação pressupõe a realização de reuniões com o executivo e com representantes do legislativo, visando buscar estratégias de previsão dos recursos no orçamento, que é impositivo desde a edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO a qual, por sua vez, passou a vigorar em 24 de dezembro de 2013.

A ideia do GT é que essa articulação seja replicada nos estados e nos municípios, já que a gestão dos mosaicos envolve as três esferas de governo, podendo gerar a assinatura de um convênio ou instrumento similar, por exemplo, um termo de cooperação, que possibilite a partilha das atribuições de cada ente integrante do mosaico.

Ressalte-se, também, a necessidade de que a Administração Indireta (órgãos ambientais) realize a previsão, no seu respectivo orçamento, de um valor a ser destinado para essas unidades de gestão territorial (mosaico e Reserva da Biosfera), bem como de incorporá-las à sua estrutura administrativa interna (decreto e/ou regimento interno) com o fim de que as mesmas passem, formalmente, a fazer parte do órgão.

Espera-se que, com isso, os órgãos tomem para si a responsabilidade de implementação e gestão dos mosaicos e da RBMA, possuindo assim, setores que tenham por objetivo auxiliar e garantir o funcionamento dos mesmos.

Foi reivindicada pelo GT a destinação de servidores específicos para manter o funcionamento dos MAPs e da RBMA, pois os servidores públicos que estão à frente dessa tarefa sempre acumulam funções. Em geral trata-se de gestores de unidades de conservação, os quais muitas vezes não conseguem dedicar-se às atribuições relacionadas com a gestão dessas unidades administrativas.

TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TAC

Os Termos de Ajustamento de Conduta - TACs são instrumentos assinados entre partícipes que se comprometem com os órgãos legitimados a cumprirem determinadas obrigações. Via de regra, trata-se de regularizar o funcionamento de uma atividade em relação ao licenciamento ambiental, restaurar o dano que estão causando, ou compensar os prejuízos já causados.

⁹ A Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 (LOA/2014) aprovou o orçamento impositivo, ou seja, agora o Poder Executivo está obrigado a executar, integralmente, o orçamento aprovado no Congresso Nacional. Ocorre que a LOA estima as receitas e autoriza as despesas conforme a previsão de arrecadação elaborada, mas está ligada a um esquema de planejamento público das ações que serão realizadas durante o ano. Nesse sentido, "a necessidade de contenção das despesas, aliada aos interesses do Executivo, podem resultar no chamado contingenciamento de determinados gastos. Quando o Executivo decreta o contingenciamento, impõe limites para as despesas abaixo dos que foram autorizados pelo Congresso. O contingenciamento bloqueia, portanto, as dotações orçamentárias, podendo, nesses casos, impedir que emendas aprovadas no Congresso sejam efetivadas." (Disponível em: www12.senado.gov.br/orcamentofacil. Acesso em 02 de junho de 2014.)

Os TACs,¹⁰ de uma forma geral, antecipam a resolução dos problemas ambientais de forma rápida e eficaz. Contudo, muitas vezes, nem o administrador público, por meio das suas procuradorias, nem o Ministério Público conseguem evitar que a questão seja levada ao Poder Judiciário, o que pode gerar a morosidade do processo em razão dos inúmeros recursos existentes na legislação processual brasileira. Podem ser, portanto, uma forma indireta de subsidiar os MAPs e a RBMA contribuindo como um mecanismo de fortalecimento da gestão territorial.

O GT elaborou a seguinte proposta: quando a reparação do dano,¹¹ cuja ocorrência tenha se dado na área do mosaico, estiver relacionada com o seu plano de ação, os recursos advindos do TAC podem ser utilizados para fortalecer a gestão territorial da área protegida.

Para implementar o que foi exposto, há a necessidade de estabelecer um procedimento formal através do qual fique disposto que parte dos valores advindos dos TACs, firmados em razão de danos ocorridos nas áreas abrangidas por mosaicos, será revertida para a aplicação em programas que guardem relação com o dano causado.

Entretanto, para que isso ocorra também foi proposta a elaboração de normas internas nos órgãos ambientais nas quais seja estabelecida a necessidade de dar ciência aos MAPs e a RBMA dos TACs que porventura venham a ser assinados¹².

O recurso em questão poderia ser investido pelo empreendedor em programas de recuperação (execução direta) ou poderia ser depositado em conta própria a ser gerida pelo órgão ambiental ou entidade conveniada (execução indireta).

10 Os Termos de Ajustamento de Conduta possuem natureza de título executivo extrajudicial, ou seja, dispensam o processo de conhecimento para constituição do título. São regulados nas seguintes normas: Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências; Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências; Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências; e Lei Estadual nº 3.467, de 14 de setembro de 2000, que dispõe sobre as sanções administrativas derivadas das condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

11 RESP 802060 - RS 2005/0201062-8 - STJ/DJ: 22/02/2010.

12 Entrevistas realizadas com a Dra. Denise Tarin, Procuradora de Justiça de Tutela Coletiva de Petrópolis, no dia 12 de maio de 2014, e com a Dra. Vanessa Seguezzi, Procuradora da República – PRN/Petrópolis, no dia 22 de maio de 2014, confirmaram que os TACs são instrumentos que podem auxiliar na implementação dos mosaicos desde que dentro da lógica de recuperação dos danos, já sinalizada pelo STJ, em razão das controvérsias existentes sobre o que pode ou não ser objeto desses instrumentos.

Contudo, segundo a representante do Ministério Público Federal, a questão está prestes a ser pacificada tendo em vista a reunião que ocorreu no último dia 20 no Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP.

Foi formado um Grupo de Trabalho destinado a elaborar estudos, propostas e projetos visando à normatização nacional dos processos administrativos extrajudiciais do Ministério Público. A finalidade desse Grupo de Trabalho é uniformizar a tramitação dos TAC's para conferir transparência e garantir uma melhor prestação de contas à sociedade.

Vale consignar que, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, o Termo de Convênio nº 3/2009, assinado entre a Secretaria de Estado do Ambiente - SEA, o Instituto Estadual do Ambiente - INEA e o Fundo Nacional da Biodiversidade - FUNBIO, existe a previsão de uma fonte (IV) que, embora atualmente não possua recursos depositados, pode ser constituída de recursos decorrentes de Termos de Ajustamento de Conduta - TACs, a exemplo do que já ocorreu com um instrumento assinado entre o estado e a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN cujo recurso alimentou essa carteira.

Nesse caso, mesmo que os entes que elaborem os projetos dos MAPs e da RBMA sejam os órgãos ambientais, os mosaicos contribuiriam propondo projetos descritos nos seus planos de ação. Dessa maneira, o FUNBIO lançaria os editais para a realização de uma concorrência pública, visando à execução do projeto apresentado. Considerando que, em regra, o TAC é utilizado por todos os MAPs e pela RBMA, caberia aos mesmos, em conjunto com os seus conselhos, criar as condições para uma ação coordenada nos casos de ocorrências que envolvam a formalização de TACs. Portanto, o GT sugere que seja feita uma articulação com os órgãos legitimados (Ministérios Públicos e órgãos ambientais) com o objetivo de criar um procedimento para assinatura de TAC no qual se preveja a possibilidade de serem ouvidos, antes da sua assinatura, os MAPs e a RBMA.

COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

A compensação ambiental está prevista na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Trata da compensação ambiental no artigo 36 e dispõe o seguinte:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008)

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3o Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

Como se nota, o artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 destina a compensação ambiental para a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral e, apenas em regime excepcional, ou seja, quando o dano impacta outra área protegida específica (§3º) admite-se que esse recurso seja direcionado também à unidades de conservação de uso sustentável.

Assim, partindo da premissa de que a gestão de cada espaço protegido depende do seu conjunto¹³, o GT entendeu ser apropriada a utilização do recurso da compensação ambiental para os MAPs e para a RBMA, sem que isso implique no custeio regular¹⁴ dessas estruturas e, desde que sejam submetidos projetos à Câmara de Compensação Ambiental – CCA¹⁵ pelos órgãos gestores das unidades de conservação ou pela própria Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro – SEA/RJ.

Portanto, a título de exemplo, os recursos advindos da compensação ambiental poderiam custear planos de ação dos MAPs e da RBMA. Entretanto, deve ser feito um planejamento anual para que, após a identificação das necessidades de cada mosaico e da RBMA, sejam elaborados os respectivos projetos, cuja finalidade será a captação de recursos na CCA.

ACORDOS E MEDIDAS JUDICIAIS

Transação Penal

O primeiro instrumento apontado pelo GT, relativo a um acordo judicial capaz de auxiliar no fortalecimento dos MAPs e da RBMA, foi a transação penal. As infrações penais ambientais, cujas penas máximas não sejam superiores a um ano, admitem proposta de transação pelo Ministério Público, conforme dispõe o artigo 27, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

¹³ A Dra. Vanessa Seguezzi, Procuradora da República – PRN/Petrópolis, ao ser entrevistada em 22 de maio de 2014, com base em uma análise preliminar, concordou com a possibilidade de os mosaicos receberem recursos da compensação ambiental para o desenvolvimento de projetos ambientais. Para tanto, os recursos deveriam ser solicitados pelas unidades de conservação, considerando o fato de os mosaicos serem constituídos por um conjunto de unidade de conservação.

¹⁴ A compensação ambiental possui natureza indenizatória, logo é desejável que a mesma seja empregada em ações que visam à recuperação ambiental, conforme decisão do STF - ADIN nº 3.378-6/ 2008.

¹⁵ As normas relativas aos procedimentos necessários para realização de projetos a serem submetidos à CCA encontram-se no seguinte site: <http://www.rj.gov.br>.

A proposta de aplicação imediata da pena restritiva de direitos ou multa¹⁶ somente pode ser formulada caso tenha havido a prévia composição do dano ambiental, salvo em caso de comprovada impossibilidade. Obtida a composição do dano, será possível a transação penal.

Percebe-se, então, que a transação penal¹⁷ proposta pelo Ministério Público e homologada pelo juiz gera uma obrigação para o réu processado por crime ambiental. É essa obrigação que pode ser revertida para finalidades ambientais, especialmente para os MAPs e para a RBMA.

Após a discussão do tema, ficou convencionado que a quantia advinda da transação penal pode auxiliar no incremento dos MAPs e da RBMA. Mas, para isso, faz-se necessária a realização de articulação permanente com Ministério Público e com o Poder Judiciário das regiões abrangidas pelos mosaicos. Isso porque esse trabalho de articulação pode ser replicado para outras comarcas, auxiliando sobremaneira os MAPs e a RBMA, bem como a atuação do Ministério Público, pois o fato de existir uma organização por parte dos MAPs e pela RBMA em relação às suas necessidades, repercute na facilitação do trabalho quando do estabelecimento de medidas que podem ser objeto da transação penal.

Penas Restritivas de Direitos

Além da transação penal, outro instrumento também regulado pela Lei nº 9.605/98, pensado com o fim de auxiliar o fortalecimento dos MAPs e da RBMA, é a pena restritiva de direitos.¹⁸ O artigo 8º da Lei de Crimes Ambientais estabelece as seguintes penas restritivas de direitos:

16 Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.

Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta.

§ 1º Nas hipóteses de ser a pena de multa a única aplicável, o Juiz poderá reduzi-la até a metade.

§ 2º Não se admitirá a proposta se ficar comprovado:

I - ter sido o autor da infração condenado, pela prática de crime, à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva;
II - ter sido o agente beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa, nos termos deste artigo;

III - não indicarem os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, ser necessária e suficiente a adoção da medida.

§ 3º Aceita a proposta pelo autor da infração e seu defensor, será submetida à apreciação do Juiz.

§ 4º Acolhendo a proposta do Ministério Público aceita pelo autor da infração, o Juiz aplicará a pena restritiva de direitos ou multa, que não importará em reincidência, sendo registrada apenas para impedir novamente o mesmo benefício no prazo de cinco anos.

§ 5º Da sentença prevista no parágrafo anterior caberá a apelação referida no art. 82 desta Lei.

§ 6º A imposição da sanção de que trata o § 4º deste artigo não constará de certidão de antecedentes criminais, salvo para os fins previstos no mesmo dispositivo, e não terá efeitos civis, cabendo aos interessados propor ação cabível no juízo cível.

17 A transação penal está regulada na Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, e na Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.

18 Os membros dos Ministérios Públicos Federal e Estadual entrevistados afirmaram a importância de um relacionamento constante entre as unidades de conservação e os mosaicos para identificação das suas respectivas prioridades, pois as mesmas podem ser satisfeitas quando da realização da transação penal e das penas restritivas de direitos, especialmente em relação à prestação de serviços à comunidade.

Art. 8º - As penas restritivas de direito são:

- I - prestação de serviços à comunidade;*
- II - interdição temporária de direitos;*
- III - suspensão parcial ou total de atividades;*
- IV - prestação pecuniária;*
- V - recolhimento domiciliar.*

Essas penas são aplicáveis às pessoas físicas e jurídicas que praticarem crimes contra o meio ambiente e podem ser direcionadas para os MAPs e para a RBMA. Com relação às pessoas físicas não há grande questionamento, mas em se tratando de pessoas jurídicas, vale esclarecer que a CRFB/1988 inaugurou a responsabilidade penal das empresas ao dispor, no § 3º, do artigo 225, que:

as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Quando a Constituição de 1988 foi promulgada, portanto, não havia nenhuma norma ambiental infraconstitucional dispendo sobre responsabilidade das pessoas jurídicas, mas a partir da promulgação da Lei nº Lei 9.605/98 foi possível aplicar o disposto na CRBB/1988:

Art. 3º: as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente, conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único: A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

Dentre as penas aplicáveis à pessoa jurídica, com exceção daquelas medidas que não guardam um caráter penal (a liquidação forçada e a despersonalização da pessoa jurídica), há a multa, a restritiva de direitos, e a prestação de serviços à comunidade.

As penas de multa, a rigor, não podem ser direcionadas aos MAPs e à RBMA, pois as mesmas são destinadas ao Fundo Penitenciário Nacional, devendo o valor pago, em decorrência da prestação pecuniária, ser deduzido da eventual reparação civil¹⁹ (artigo 6º, III da Lei 9.605/98).

Os tipos de prestação de serviços à comunidade determinados no artigo 23 da Lei dos Crimes Ambientais são: o custeio de programas de projetos ambientais, a realização de obras de execução de áreas degradadas, a ma-

¹⁹ A pena restritiva de direitos, que pode ser aplicada através da suspensão parcial ou total de atividades, da interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade e, por fim, da proibição de contratar ou obter subsídios com o Poder Público, também não é difícil de compatibilizar com ações de fortalecimento dos MAP/RBMA.

nutrição de espaços públicos, e a contribuição com entidades ambientais. A sentença é que determina o valor dessas medidas e pode ser vinculada aos MAPs e à RBMA, contribuindo assim com a implementação dos mesmos. Mas, para tanto, há a necessidade de forte articulação com o Ministério Público e o Poder Judiciário visando construir um procedimento para a implantação dessa medida.

Conversão de Multa

Outro instrumento que poderia ser utilizado para auxiliar na implementação dos MAPs e da RBMA é a Conversão de Multa.

A Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente trata, no artigo 70, das infrações administrativas ambientais. Em seguida, no artigo 72, enumera as sanções a serem aplicadas pela autoridade ambiental em caso de descumprimento da legislação. São elas: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades; e restritiva de direitos.

O § 3º do mesmo dispositivo estabelece que a multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:

- I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;
- II - opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

Sendo que o § 4º prevê a possibilidade de a multa simples ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Entretanto, não estabelece a forma pela qual a conversão poderia ocorrer.

O Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações e a conversão de multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente (art. 139 e s).

O artigo 140 do referido decreto classifica o que é considerado serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. A saber:

- I - execução de obras ou atividades de recuperação de danos decorrentes da própria infração;
- II - implementação de obras ou atividades de recuperação de áreas degradadas, bem como de preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente;
- III - custeio ou execução de programas e de projetos ambientais desenvolvidos por entidades públicas de proteção e conservação do meio ambiente; e
- IV - manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a preservação do meio ambiente.

O autuado poderá requerer a conversão de multa por ocasião da apresentação da defesa, e o valor dos custos dos serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente não poderá ser inferior ao valor da multa convertida. Com o deferimento do pedido de conversão (decisão favorável ao pedido de conversão de multa), as partes celebrarão termo de compromisso que suspenderá a exigibilidade da multa aplicada.

Por fim, vale observar que o termo de compromisso²⁰ tem natureza de título executivo extrajudicial e não poderá ser concedido novamente ao mesmo infrator durante o período de cinco anos, contados da data de sua assinatura.

Criação de uma pessoa jurídica para facilitar o trabalho de gerenciamento e captação de recursos dos MAP e da RBMA

Inicialmente, cumpre salientar que o GT pensou na criação de uma entidade com a qualificação de uma Organização Social de Interesse Público - OSCIP²¹ para auxiliar na gestão dos MAPs e da RBMA, o que não exclui a possibilidade da criação de uma pessoa jurídica sem essa qualificação, ou ainda, de uma pessoa jurídica já existente associar-se aos MAPs e a RBMA.

O documento que consolidou as propostas discutidas no GT contemplou a OSCIP como uma das entidades capazes de realizar a captação de recursos para os MAPs e para a RBMA, tendo em vista, inclusive, a previsão legal da gestão compartilhada no Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC.

Nesse sentido, a partir das informações produzidas pelo GT, bem como daquelas obtidas por meio de entrevistas²² realizadas com os gestores de unidades de conservação de outros estados, foi possível constatar que quase todos os mosaicos utilizam alguma entidade para auxiliar na sua gestão (associação, fundação, entre outras). Os contatos realizados possibilitaram a compreensão dos aspectos positivos e negativos concernentes à utilização de OSCIP, especialmente, em relação à utilização de uma OSCIP para cada MAP, ou de uma única OSCIP que atenda a um conjunto de MAPs.

No caso dos mosaicos no estado do Rio de Janeiro, foi convencionado, em caráter preliminar, que uma OSCIP seria suficiente para os MAPs. Contudo, a mesma deveria ter uma estrutura descentralizada, a fim de possibilitar o atendimento

²⁰ Cf. CARIBÉ, Karla Virginia Bezerra. Conversão de multa administrativa ambiental em prestação de serviço: inexistência de direito subjetivo do autuado. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br>. Acesso em: 02.06.2014.

²¹ Legislação básica sobre as OSCIP: Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências; Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências; Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, que regula a isenção fiscal para OSCIP que remuneram dirigentes (poderão ter isenção do imposto de renda e receber doações dedutíveis das empresas doadoras); e a Portaria nº 256 de 15 de agosto de 2002, do Ministério da Fazenda, que estabelece regras para as OSCIP receberem bens apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Receita Federal.

²² Foram realizados contatos com o Mosaico de UC do Espinhaço: Alto do Jequitinhonha; com o Mosaico Grande Sertão Veredas-Peruaçu; com o Mosaico do Extremo Sul da Bahia (Resex Corumbau); com o Mosaico do Baixo Rio Negro; e com o Mosaico da Amazônia Meridional.

das peculiaridades de cada mosaico. A descentralização administrativa da OSCIP permitiria que cada mosaico tivesse um corpo de funcionários, preferencialmente da região, para atender às necessidades da área protegida e auxiliar na implantação das estratégias de gestão.

A OSCIP que, em tese, seria a entidade a desempenhar a função de captar e gerenciar recursos (públicos ou privados), acabaria por contribuir para a implantação e manutenção dos MAPs. Para tanto, faz-se necessário o acesso a diferentes fontes de recursos, tendo em vista o aumento da possibilidade de sucesso das campanhas para mobilização de fundos. Essa diversificação também é fator essencial para a diminuição do risco de falta de recursos financeiros. Quanto mais diversificadas as fontes, menor será o risco para a sustentação financeira e organizacional, ideia que foi ratificada por uma série de mosaicos brasileiros consultados com a finalidade de subsidiar o estudo do GT.

A concepção dessa OSCIP ganhou relevância no decorrer dos trabalhos do GT, pois a ideia é que essa entidade capte recursos, auxilie na contratação para a execução de projetos e possa, eventualmente, estar associada a outra entidade que já possua credibilidade e expertise na consecução desses objetivos, visando proporcionar conforto àquele que porventura tenha interesse em contribuir (investir) para o fortalecimento dos MAPs e da RBMA.

Para a consecução desse objetivo, sugere-se que cada mosaico discuta internamente a concepção dessa entidade, visando, no futuro próximo, trocar experiência com outros estados que se utilizam desse instrumento para iniciar o desenho de uma pessoa jurídica que possa eventualmente enquadrar-se na qualificação de OSCIP para atender aos Mosaicos do estado do Rio de Janeiro e à Reserva da Biosfera da Mata Atlântica/RJ.

FUNDOS AMBIENTAIS

Sabe-se da existência de fundos públicos que poderiam auxiliar no incremento dos MAPs e da RBMA, tais como: o Fundo de Defesa de Direitos Difusos- FDDD e o Fundo Nacional de Meio Ambiente- FNMA.

Fundo de Defesa de Direitos Difusos- FDDD

O FDDD é um fundo público, de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Justiça – MJ, instituído pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e foi regulamentado pela Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995. O produto da arrecadação das condenações judiciais, as multas e indenizações decorrentes dos danos, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos, as doações de pessoas físicas ou jurídicas alimentam esse fundo.

As entidades públicas e privadas, que tenham como finalidade a promoção de eventos ou edição de material informativo que guarde pertinência temática com áreas de meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, defesa da concorrência e demais interesses difusos e coletivos, podem ser beneficiárias desse recurso.

Todavia, os recursos do FDDD integram o orçamento federal. Portanto, sua operação se dá por meio de apresentação de projetos não só ambientais, mas também concernentes a outros direitos difusos e coletivos, gerando a divisão na distribuição dos valores arrecadados.

A título exemplificativo pode ser citada a informação disposta no site do Ministério da Justiça²³, pois, em 10 de setembro de 2013, foi publicada no Diário Oficial da União a relação dos 36 (trinta e seis) projetos selecionados como prioritários para o ano de 2014, nos termos da Resolução CFDD nº 29/2013. Ao examinar o resultado da seleção percebe-se que apenas 2 (dois) estavam relacionados à implementação do SNUC. O primeiro propunha a criação de uma unidade de conservação e o outro versava sobre a elaboração de um plano de manejo. Entretanto, nenhum projeto se relacionava diretamente com a questão dos MAPs/RBMA.

Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA

Criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989 e regulamentado pelo Decreto nº 3.524, de 26 de junho de 2000, o FNMA possui como objetivo financiar projetos na área ambiental que promovam o uso racional e sustentável dos recursos naturais. O artigo 2º estabelece que constituirão recursos do FNMA:

- I - dotações orçamentárias da União;*
- II - recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas;*
- III - rendimentos de qualquer natureza, que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio;*
- IV - outros, destinados por lei.*

Esse fundo é constituído por dotações orçamentárias da União, recursos de doações que podem ser feitas por pessoas físicas ou jurídicas, e rendimentos provenientes da aplicação de seus recursos e de recursos arrecadados pela aplicação da legislação. Esses recursos podem ser acessados por órgãos públicos dos três entes federativos ou por entidades privadas que não possuam fins lucrativos.

De acordo com a consulta realizada nos últimos editais aprovados²⁴, verifica-se que nenhum deles trata diretamente de unidade de conservação, e tampouco dos MAPs e da RBMA. O edital 01/2013 refere-se à “Formação de Agentes Populares de Educação Ambiental na Agricultura Familiar”; e o Edital 02/2013 trata de projetos concernentes ao “Apoio ao Cumprimento da Nova Lei Florestal - nº 12.651/2012, por meio do Fortalecimento à Produção e à Oferta de Sementes e Mudanças de Nativas e da Recuperação de APPs”.

²³ Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/cfdd/main.asp>. Acesso em: 09.02.2014.

²⁴ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/fundo-nacional-do-meio-ambiente>. Acesso em: 02.02.14.

Diante dessas dificuldades, o GT apontou a necessidade de articulação dos MAPs e da RBMA para elaboração de um mapeamento tanto de fundos públicos quanto de fundos privados, visando sensibiliza-los sobre a carência de financiamento de projetos relacionados à gestão e implantação dessas unidades territoriais, já que foram considerados uma oportunidade para captação de recursos. Assim, a partir da sensibilização dos gestores dos fundos para a questão dos MAPs e da RBMA, acredita-se que será possível incluir nos editais o assunto em pauta, permitindo, desse modo, a execução de projetos nessas áreas.

Entretanto, faz-se necessário fortalecer também um processo de articulação e diálogo entre os mosaicos com o fim de que as instituições discutam conjuntamente os problemas relativos à cooperação nacional e internacional e os desafios concernentes a essas áreas protegidas.

Fundo de manutenção dos MAPs e da RBMA

Dessa maneira, diante das dificuldades para acessar fundos públicos e privados e contar com a regularidade de recursos dessa natureza, considerando, inclusive, a ausência de pessoal para elaboração de projetos, o GT ponderou a possibilidade de ser criado um fundo que seria alimentado por fontes variadas e, progressivamente, com o aumento do aporte de recursos, poderia ser tratado como um fundo fiduciário²⁵ a ser destinado ao custeio, estruturação ou qualquer outra necessidade dos MAPs e da RBMA. Entretanto, sabe-se que para a existência de um fundo fiduciário faz-se necessária a existência de uma quantia vultosa, portanto esse instrumento pode ser construído para a utilização a longo prazo.

O fundo, que a rigor consistiria numa conta bancária remunerada, poderia ser instituído em consonância com a proposta da criação de uma OSCIP (ou outra pessoa jurídica) que poderia gerenciar esses recursos e, eventualmente, associar-se a outra entidade com experiência na questão, conforme apontado no item anterior.

A associação com outra entidade seria vantajosa para os MAPs e para a RBMA, pois uma instituição idônea, que conheça os mecanismos de controle e captação de recursos, pode ser um fator facilitador do aporte de recursos externos, uma vez que, em geral, a grande dificuldade dos projetos, após a captação dos recursos, é a gestão administrativa e financeira em razão da burocracia existente, que torna a gestão complexa, atrasando a sua execução. Assim, o fundo proposto não constituiria um fundo em sua acepção jurídica, mas um mecanismo operacional e financeiro, cujo objeto seria a implementação dos MAPs e da RBMA, ligado à uma instituição com credibilidade, para potencializar os investimentos.

Fundos Privados

Além dessa proposta, também foi considerada relevante pelo GT a elaboração e o encaminhamento de um documento para os gestores de fundos privados e de no-

²⁵ Fundo fiduciário (endowment fund) é capitalizado de forma permanente por meio de doações e outras fontes. Seu rendimento, seria utilizado para a manutenção dos MAP/RBMA, sendo que o valor principal do fundo seria mantido intacto.

²⁶ Fundo Brasileiro de Biodiversidade - FUNBIO, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, SOS Mata Atlântica, entre outros.

tórios financiadores de projetos ambientais²⁶, com o objetivo de afirmar a necessidade de colaboração para a implementação dessas unidades de gestão territorial.

Destaca-se que em 2006 foi criada a Rede Brasileira de Fundos Socioambientais com o objetivo de implantar os fundos ambientais existentes no Brasil.

A ideia da criação de uma rede baseou-se na necessidade de “tirar do papel” alguns fundos criados pelo Poder Público que não estavam implementados. A Rede também foi instituída com o objetivo de tornar possível que uma pequena organização local como, por exemplo, uma cooperativa de catadores, pudesse ter acesso aos recursos de um fundo.

Os MAPs e a RBMA devem se aproximar da Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, bem como da Rede Latino-Americana de Fundos Ambientais – REDLa, além de outros fundos e/ou instituições financiadoras, nacionais e internacionais, visando buscar oportunidades para captar recursos.

A partir desse contato e do intercâmbio de informações, podem surgir oportunidades para captação ou mesmo uma proposta para associação entre fundos e instituições, tal como ocorreu com o Programa ARPA, um projeto do Governo Federal, com duração prevista de 10 (dez) anos, para expandir, consolidar e manter uma parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC no Bioma da Amazônia, protegendo pelo menos 50 milhões de hectares da região. Os objetivos do Programa (a serem cumpridos em três fases) incluem o fortalecimento do sistema brasileiro de unidades de conservação na Amazônia por meio de uma metodologia de 3 (três) componentes: criação, gestão efetiva e sustentabilidade financeira.

O ARPA²⁷ é um programa coordenado pelo governo brasileiro, implementado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, que buscou um arranjo institucional que inclui a atuação de uma organização não governamental (FUNBIO) na execução financeira do programa, e de parceiros governamentais nas áreas onde há unidades de conservação estatais. Já a assistência técnica para o desenvolvimento de capacidades dos parceiros implementadores foi garantida pela Agência de Cooperação Alemã (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH – GTZ) e pela WWF-Brasil.

O Programa, criado em 2002, possui o forte conceito de sustentabilidade das unidades de conservação, pois em suas metas estabelece não só a criação dessas áreas, mas, sobretudo, a sua consolidação. Este é um diferencial do Programa, uma vez que há um foco na continuidade das ações.

²⁷ Disponível em: <http://www.programaarpa.gov.br/wp-pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2014.

Aliás, no tocante à continuidade do Programa ARPA²⁸, verifica-se que o mesmo encontra-se na execução da Fase II, e a Fase III já tem metas estabelecidas e está prevista para ser executada entre 2016 e 2018. A execução do Programa ARPA é financiada por recursos de orçamento público e de doação. Conforme informação disposta no site²⁹ do FUNBIO são doadores do Programa ARPA: o Fundo para o Meio Ambiente Mundial – GEF, por meio do Banco Mundial; a República Federal da Alemanha, com recursos do Ministério Alemão para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento – BMZ e do Ministério Alemão do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear – BMU, disponibilizados por intermédio do Banco Alemão de Desenvolvimento – KfW; o WWF-Brasil; o Boticário Franchising S.A.; a Natura Cosméticos S.A.; e o Fundo Amazônia, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Assim, fica claro que, atualmente, os fundos têm se destacado no cenário ambiental tornando-se, cada vez mais, instituições de auxílio na gestão ambiental. A este respeito, Lambert comenta que:

Isto é ao mesmo tempo bom e ruim. Bom porque fomenta maior consciência sobre a necessidade efetiva da preservação da natureza e promoção do desenvolvimento sustentável de forma participativa, envolvendo a sociedade civil e os órgãos públicos. No entanto, isso também poderia representar um obstáculo, caso essas instituições se tornem muito exigentes em termos de custos e capacidade administrativa e técnica. Segundo o relatório do GEF (GEF, 1999a), os fundos mais eficazes foram aqueles que fizeram muito mais que simples gerenciamento financeiro, desempenhando um papel de relevo na construção da capacidade institucional e na formação de parcerias entre os setores público e privado (...).

Dessa maneira, observa-se que a parceria com um fundo, por meio da criação ou da associação com algum fundo já existente, pode refletir no direcionamento de recursos para os MAPs e para a RBMA, permitindo o incremento desses espaços protegidos.

²⁸ Disponível em: <http://www.usp.br/mudarfuturo>. Acesso em: 01 de julho de 2014.

²⁹ Disponível em: <http://www.funbio.org.br>. Acesso em: 01 de julho de 2014.

Considerações finais

Após uma série de debates, resta claro que o GT elaborou propostas consistentes e, devido às discussões sobre os instrumentos abordados se relacionarem diretamente com os órgãos que tem a atribuição de tutelar o meio ambiente, foram elaborados documentos a fim de informá-los dos resultados gerados pelo Projeto, bem como da necessidade de encaminhar as questões discutidas como ações a serem construídas diretamente com os mesmos.

O GT buscou, a partir de instrumentos já existentes, direcionar esforços para uma mobilização coordenada entre essas unidades territoriais, visando o gerenciamento de recursos mais eficaz, para garantir que as áreas protegidas cumpram efetivamente seu papel na política de conservação da natureza.

Há uma série de instrumentos legais que podem ser utilizados pelos gestores em parceria com outros setores dos órgãos ambientais para assegurar que a gestão dos mosaicos cumpra com o objetivo de conservação da biodiversidade, contudo, para tanto, é necessário um planejamento mais abrangente, o que, por sua vez, requer recursos disponíveis.

Questões intrínsecas à área na qual se encontra o mosaico podem impor limitações aos gestores e, diante delas, os recursos devem existir e ser empregados para equacionar a tutela do meio ambiente com outros interesses então existentes.

Aliás, é muito comum que haja propriedades rurais privadas, áreas já urbanizadas e até mesmo industrializadas integrando os MAPs e a RBMA. É nesse momento que se torna imprescindível a realização de um arranjo institucional sólido e eficaz para impulsionar de forma adequada o ordenamento do território e compa-



Credeciamto Encontro Mosaicos da Mata Atlântica-RJ (Dione Satyro Storck).

tibilizá-lo com a proteção do ecossistema ali existente. Em outras palavras, é preciso observar não apenas aspectos relativos à legislação ambiental, mas também à questão urbanística (planos diretores e leis de zoneamento). Ou seja, é preciso organizar os instrumentos existentes de modo que eles cumpram os objetivos propostos pelo MAP e pela RBMA, os quais, por sua vez, não devem ser incompatíveis com os objetivos dos planos de manejo, dos planos diretores, e dos zoneamentos.

Justifica-se, então, mais uma vez, a relevância de um arranjo institucional abrangente e participativo capaz de compatibilizar os objetivos dos MAPs e da RBMA com as regras e instrumentos já existentes.

Assim, diante do que foi exposto, conclui-se que a sustentabilidade financeira dos MAPs e da RBMA visa assegurar recursos suficientes, estáveis e de longo prazo, bem como alocá-los de forma apropriada para implementar as normas dispostas na legislação, especialmente aquelas reguladas na Lei nº 9985/00.

Referências bibliográficas

- BENJAMIN, Antônio Herman. *Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- BARRETTO, Vicente. O Conceito Moderno de Cidadania. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 192, s/n, p. 30–39, abr./junh., 1993.
- CARIBÉ, Karla Virgínia Bezerra. Conversão de multa administrativa ambiental em prestação de serviço: inexistência de direito subjetivo do autuado. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br>. Acesso em: 02.06.2014.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- GODOY, Larissa Cassia Ribeiro da Cruz. O financiamento de áreas protegidas no Brasil: limites e possibilidades da compensação ambiental do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza- SNUC. 2014. 275 f. (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito. Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.
- MACIEL, Bruno de Amorim. Mosaicos de unidades de conservação: uma estratégia de conservação para a Mata Atlântica. 2007. 182 f. (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável de Brasília. Universidade de Brasília – UnB.
- MEXIAS, Taissa Motta. *Compensação Ambiental: o princípio da proporcionalidade e os empreendimentos que causam significativos impactos no meio ambiente*. 2007. 198 f. (Mestrado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito. Universidade Cândido Mendes – UCAM/Centro.
- NAME, Leo. O conceito de paisagem na geografia e sua relação com o conceito de cultura. Disponível em: www.portalseer.ufba.br. Acesso em 08 de maio de 2014.
- TARIN, Denise; VALVERDE, Yara. A parceria do Ministério Público Estadual com a Apa de Petrópolis na conservação e restauração de paisagens protegidas. *Revista Brasileira de Arqueometria, Restauração e Conservação*. AERPA: Rio de Janeiro, vol. 1, No.6, 2007, pp. 363 – 366.

VALVERDE, Yara. Áreas de Proteção Ambiental: a conservação em sistemas de paisagens protegidas. Análise da Apa de Petrópolis. 2009. 347 f. (Doutorado em Geografia) - Curso de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

SÍTIOS CONSULTADOS

- <http://www12.senado.gov.br>
- <http://www.planejamento.gov.br>
- <http://www.stj.gov.br>
- <http://www.cnmp.gov.br>
- <http://www.rj.gov.br>
- <http://portal.mj.gov.br>
- <http://www.mma.gov.br>
- <http://www2.planalto.gov.br>
- <http://www.tjrj.gov.br>
- <http://www.rbma.org.br/rbma>
- <http://www.iucn.org>
- <http://www.biodiversidade.rs.gov.br>
- <http://www.programarpa.gov.br/wp-pdf>
- <http://www.usp.br/mudarfuturo>
- <http://www.funbio.org.br>



Mosaico Mico Leão Dourado (Solvin Zankl).

ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE MOSAICOS E DO CE-RBMA/RJ

Com a intenção de facilitar a implementação dos instrumentos financeiros pensados pelo GT Sustentabilidade Mosaicos/RJ elaborou-se estratégias básicas - passo a passo - necessárias para a sua execução. São elas:

ORÇAMENTO

- a) Realizar, a partir do primeiro semestre de cada ano, a articulação com o Poder Executivo e com Poder Legislativo com a finalidade de garantir a previsão de recursos no Projeto de Lei Orçamentária - PLOA.
 - a.1) A realização da articulação com o Poder Executivo visa construir uma estratégia para que a previsão de valores na LOA seja efetivada e se torne regular. Esta seria a melhor forma de implementar as Secretarias Executivas dos Mosaicos e da RBMA, uma vez que há maior segurança em relação ao recebimento dos recursos orçamentários pelos MAPs/RBMA. Daí a necessidade desse processo de articulação ocorrer em tempo hábil, ou seja, antes do PLOA ser encaminhado ao Congresso Nacional - CN.
 - a.2) A realização de articulação com o Poder Legislativo visa consolidar a previsão de valores na LOA, por meio de emendas parlamentares, tal como ocorreu no orçamento deste ano de 2014, visando implementar Secretarias Executivas dos Mosaicos e da RBMA. Essa estratégia também deve ocorrer em tempo hábil, ou seja, antes do PLOA ser votado pelo CN.
 - a.2.1) Acompanhar, quando for de aprovação em lei por meio de emenda parlamentar, os recursos e a sua tramitação na Administração Pública, considerando a necessidade do cumprimento de prazos para o recebimento dos mesmos pelo órgão ambiental e da elaboração de um plano de trabalho que contemple as ações dos mosaicos capaz de ser efetivado, o que garantirá futura destinação dos recursos.
- b) Ampliar, por meio de articulação interinstitucional, o número de parlamentares envolvidos para a previsão de novas emendas ao orçamento, considerando que existem quatro tipos de emendas feitas ao orçamento: individual, de bancada, de comissão e da relatoria.
- c) Efetivar a articulação proposta, ou seja, para que os entes políticos (União, Estado e Municípios) elaborem uma estratégia que possa ser replicada para outros estados da federação, tendo em vista que os MAPs e a RBMA ultrapassam as fronteiras estaduais, o que vai ao encontro da construção de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC.

- d) Agendar reuniões para provocar a discussão sobre a necessidade de os órgãos ambientais preverem, em seus respectivos orçamentos, recursos para os MAPs e para a RBMA.
- e) Agendar reuniões para que os órgãos ambientais direcionem o seu orçamento para criação, estruturação e/ou incremento de um serviço que trate dos mosaicos.
- f) Agendar reuniões para iniciar o processo de articulação com os órgãos ambientais para alocarem servidores nas unidades administrativas que serão criadas.
- g) Agendar reuniões para que os órgãos ambientais incluam nos seus regimentos internos um serviço ou setor capaz de realizar a coordenação dos MAPs e da RBMA.

TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TAC

- a) Realização de articulação com os órgãos legitimados (Ministério Público e órgãos ambientais) para criar um procedimento para assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta – TACs no qual se preveja a possibilidade de serem ouvidos os MAPs e a RBMA, antes da conclusão do processo.
- b) Elaboração de um planejamento sobre as ações e/ou projetos voltados para a conservação ambiental, passíveis de serem contemplados nos TACs, já que o procedimento proposto só será cabível nos casos em que o dano tenha ocorrido na área do mosaico, e se com o objetivo de fortalecer a gestão do mesmo.
- c) Realizar articulação entre os órgãos legitimados e a SEA/INEA/FUNBIO visando estudar a possibilidade de ser utilizada a fonte IV prevista no Termo de Convênio nº 3/2009, a ser disponibilizada para eventuais depósitos das quantias advindas dos TACs (ou outras fontes) que guardem relação com os MAPs.

COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

- a) Sensibilizar a Câmara de Compensação Ambiental - CCA com o objetivo de elucidar a problemática que envolve o gerenciamento dos MAPs e da RBMA, e a necessidade de apoio aos mesmos, tendo em vista que a gestão de cada espaço protegido depende do seu conjunto.
- b) Provocar a articulação entre os MAPs e a RBMA para compreensão da forma de apresentação de projetos na CCA, a qual deve seguir o passo a passo e o modelo de projeto disposto no site da Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro – SEA/RJ (www.sea.gov.rj.br).
- c) Elaborar um projeto para gestão dos MAPs e da RBMA, para a execução dos planos de ação (ou parte deles), considerando que o seu conteúdo é voltado para as ações de conservação ambiental após a sensibilização das CCA.

ACORDOS E MEDIDAS JUDICIAIS

Transação penal

- a) Realização de articulação permanente com Ministério Público e com o Poder Judiciário das regiões abrangidas pelo mosaico, agendando reuniões com o objetivo de dar conhecimento das necessidades de cada MAP e da RBMA, considerando a possibilidade de auxílio no fortalecimento dos mesmos.
- b) Disponibilizar um documento que possa ser atualizado com a periodicidade necessária a fim de que o Ministério Público possa consultá-lo para fins da realização da transação penal.

Termo de Compromisso para Conversão de Multa

- a) Realizar a articulação para a implementação e direcionamento dos projetos advindos das multas que são objeto do Termo de Compromisso de Conversão de Multa para os MAPs.

Outras medidas judiciais

- a) Provocar a articulação com o Ministério Público e com o Poder Judiciário para sensibilizá-los a fim de que possam ser direcionadas para os MAPs e para a RBMA as medidas advindas da Lei n. 9604/98, impostas às pessoas físicas - pena restritiva de direitos.
- b) Provocar a articulação com o Ministério Público e com o Poder Judiciário para sensibilizá-los a fim de que possam ser direcionadas para os MAPs e para a RBMA as medidas advindas da Lei n. 9604/98, impostas às pessoas jurídicas.

Criação de uma pessoa jurídica para auxiliar na gestão e captação de recursos para os MAP/RBMA

- a) Discutir internamente a necessidade de criação e a concepção de uma pessoa jurídica que possa auxiliar na gestão dos MAPs/RBMA, visando, em um futuro próximo, trocar experiência com outros estados que se utilizam desse instrumento, para, se for o caso, iniciar o desenho de uma entidade capaz de atender aos mosaicos sediados no estado do Rio de Janeiro.

Fundos ambientais

- a) Provocar a discussão com os fundos públicos e privados sobre a necessidade de considerar os MAPs e a RBMA como uma linha temática a ser contemplada nos editais.
- b) Dar continuidade a discussão sobre a criação de um fundo, juntamente com os órgãos ambientais.
- c) Provocar o debate sobre a pertinência de criar o fundo ou associar-se a uma ou mais entidades existentes com experiência na gestão financeira.

- d) Ampliar o debate sugerido no item acima convidando entidades com experiência na gestão financeira de fundos visando o intercâmbio de informações sobre a captação e o gerenciamento de recursos.
- e) Encaminhar para os fundos públicos e privados as discussões que foram objeto deste Projeto a fim de sensibilizá-los sobre a problemática que envolve a implementação dos MAPs/RBMA.
- f) Encaminhar para empresas (públicas e/ou privadas) as discussões que foram objeto deste Projeto a fim de sensibilizá-las sobre a problemática que envolve a implementação dos MAPs/RBMA e a necessidade da existência de parceiros.



**APRENDIZADOS E
REFLEXÕES: EM QUE
A EXPERIÊNCIA DO
PROJETO CONTRIBUI
PARA PENSAR OS
DESAFIOS DA GESTÃO
DE MOSAICOS NO
BRASIL?**

3



CARLOS FREDERICO B. LOUREIRO
DIVA REZENDE
FRANCES VIVIAN CORRÊA
MARINA PRAÇA
MARTA VARGENS
NAHYDA FRANCA

Foto: Mosaico Bocaina – Pedra Macela,
(Arquivo Mosaico Bocaina)

Breve comentário inicial

Esse texto traz algumas sínteses e posições a que a equipe técnica do Ibase conseguiu chegar a partir da experiência vivida no projeto e dos debates realizados ao longo do processo. Nosso objetivo, ao trazer estas ponderações do grupo, é contribuir para as reflexões de gestores públicos e representantes da sociedade civil que atuam em mosaicos de áreas protegidas nos diferentes biomas existentes no país e, como consequência, para as tomadas de decisão no âmbito dos seus respectivos conselhos. Com isso, esperamos colaborar com o aprimoramento da gestão integrada e participativa de mosaicos, sob o enfoque da democracia social e da justiça ambiental.

Para fins de organização, partiremos de aspectos gerais e estruturais para aqueles mais específicos e cotidianos, com a clareza de que estão todos relacionados e mutuamente determinados, exigindo dos sujeitos envolvidos com a gestão de mosaicos a compreensão integrada destes aspectos, e o planejamento de atividades, ações e projetos que contemplem as múltiplas dimensões aqui destacadas.

Ao partir dos aspectos gerais, de certa forma, retomamos aqui os desafios colocados ao final do primeiro capítulo, pensados especificamente nos termos da gestão de mosaicos no estado do Rio de Janeiro, que está sob competência da SEA/RJ. Isso não é casual, pois entendemos que o que foi pensado em uma realidade particular não está desconexo do que ocorre no cenário nacional, constituindo-se em meio aos aspectos estruturais que engendram os meandros contraditórios da política ambiental, a qual se realiza de modo subordinado às relações econômicas que, de forma dominante, reduzem a natureza a recursos transformados em mercadorias.

Aprendizados, desafios e sugestões

É consenso entre os gestores de UCs dos órgãos ambientais das diferentes esferas da administração pública que, diante da estrutura atual das instituições de Estado e das pressões políticas e econômicas sobre os territórios, a gestão de mosaicos torna-se um desafio a mais para os gestores das áreas protegidas, que já fazem a gestão cotidiana de conflitos e problemas no contexto de suas unidades de conservação. Os limites observados e recorrentemente comentados, para além da pressão de setores econômicos interessados nesses territórios ou em parte deles, envolvem: falta de instâncias, nos órgãos ambientais, que tenham a responsabilidade específica de lidar com mosaicos; pouco interesse das instâncias decisórias da política ambiental no tema; ausência de dotação orçamentária própria, apesar deste ser um instrumento previsto no SNUC; precariedade de recursos materiais para executar o básico e garantir o intercâmbio permanente entre os gestores de UC; reduzido pessoal técnico ou necessidade de deslocar pessoal das UCs para promover as ações nos mosaicos; e reduzida capacidade de atuação articulada ao conjunto de instrumentos de gestão territorial.

Assim, ao invés de ser uma forma de gestão que potencialize a atuação rotineira na gestão das UCs, na prática, a gestão de mosaicos vira um componente

extra, de sobrecarga, que leva, de início, a uma falta de interesse e de motivação pessoal e profissional. Além dessas condições objetivas, o viés da participação na gestão de território, principalmente sob o enfoque da conservação, é muito complexo e distante da história da área que instituiu uma lógica de gestão pautada na dicotomia entre sociedade e natureza, e em um discurso técnico-científico (o saber perito) que tende a secundarizar os componentes políticos e culturais.

Como promover a participação diante de conflitos de interesse variados e desigualmente postos no espaço público? Como integrar territorialmente as políticas quando há conflitos entre as normas da conservação e as regras de gestão territorial dos municípios – Planos Diretores, regras de uso e ocupação do solo, etc.? Como enfrentar esse cenário?

Parece algo estritamente subjetivo, mas, quando gestores dos órgãos públicos e representantes da sociedade civil estão motivados e mobilizados, torna-se viável dar vida a um mosaico. Isso é fato e foi amplamente observado pela equipe ao longo do projeto. Com um pouco de estímulo, clareza de que as instituições envolvidas devem colaborar e agir por objetivos comuns, e muito diálogo e transparência, o processo estabelecido levou a resultados muito expressivos para os mosaicos trabalhados (MC e MCF) e para o GT Sustentabilidade (cujo produto consta do capítulo 2). Observamos também a importância dos gestores federais e estaduais, normalmente com unidades mais estruturadas, se articularem com gestores municipais, buscando agir em conjunto e em nome da conservação, para além de interesses de governo. Ainda nesse sentido, verificamos que tão importante quanto a integração das UCs foi enxergar nas representações da sociedade civil



Reunião preparatória do V Encontro de Comunidades do Mosaico Central Fluminense (Dione Satyro Storck)

organizada a motivação em compor essas estruturas e se colocar junto na gestão dessas áreas, contribuindo com o poder público e ao mesmo tempo tendo a autonomia para fazer as críticas necessárias em busca da constituição do conselho consultivo como um espaço realmente público e democrático.

Contudo, a indiscutível importância desses aspectos relacionais e pessoais, de respeito e reconhecimento do outro, não pode abafar a centralidade da luta por recursos orçamentários que assegurem as condições mínimas de funcionamento, e por estruturas formais que cuidem dos mosaicos nos órgãos ambientais. Afinal, as relações interpessoais e intersubjetivas não acontecem no vazio, mas em condições materiais estabelecidas historicamente. Isso não é simples, mas se mostrou possível e factível no projeto.

O primeiro passo nesse sentido foi dado no e pelo projeto ao conseguir articulação política para que parlamentares fizessem emendas federais que garantiram, em 2014, recursos para os cinco (5) mosaicos situados no estado do Rio de Janeiro (trezentos mil reais por mosaico). O desdobramento dessa ação política e multipartidária foi a realização de um evento com os parlamentares e mais de 100 representantes dos cinco (5) mosaicos contemplados. Os deputados se comprometeram a ajudar na discussão em Brasília e a buscar apoio para futuras emendas. Portanto, essa atuação política junto a deputados e bancadas estaduais é um caminho para obtenção de emendas e para pressionar o executivo a se organizar institucionalmente. Em paralelo, conseguimos apoio do Ministério Público Federal, que inquiriu o Ministério do Meio Ambiente sobre a previsão orçamentária para mosaicos, uma vez que este é uma exigência prevista em lei (SNUC), cabendo ao ministério assegurar os recursos necessários. Ação similar pode ser feita em diferentes estados e por variados mosaicos.

É crucial, portanto, a luta organizada do conjunto de mosaicos, que podem quando juntos estabelecer canais mais efetivos de diálogo e intercâmbio para que haja dotação orçamentária. Sem esquecer que isso deve vir acompanhado da criação de setores específicos que cuidem dos mosaicos nos órgãos ambientais, para que estes dêem conta de suas demandas, e para instituir uma política pública que garanta a permanência e a existência dos mesmos. A descontinuidade política e a falta de estrutura estatal que assegure o direito de um mosaico ser gerido por um conselho com caráter público, leva a incertezas para aqueles que estão na base social e a instabilidades para os gestores públicos que atuam em UCs, fragilizando a gestão territorial integrada.

Algumas outras propostas, na busca de superação dos desafios impostos pela realidade dos mosaicos, podem ser destacadas nessa discussão sobre a viabilidade da gestão de mosaicos diante de condições estruturais tão adversas.

Uma delas é o desenvolvimento constante de processos formativos e comunicacionais que garantam, em curto prazo: o conhecimento detalhado do território do mosaico e dos instrumentos de gestão, a gestão de conflitos de interesses, a troca de experiências, a ação conjunta e a divulgação para a sociedade do que acontece no território do mosaico. Nesses termos, tais processos saem do reductionismo comum de se usar a educação e a comunicação para convencer o outro do que é certo para as UCs, e produzem espaços educadores e dialógicos de construção coletiva de alternativas territoriais.

Outra é formar um conselho consultivo que expresse a diversidade socioambiental de cada UC e garanta a presença de atores sociais estratégicos e representativos. Os conselhos precisam: funcionar de modo a manter a credibilidade da sociedade nos conselheiros; ter um regimento interno operacional e claro na definição do funcionamento e das atribuições de cada um e do conselho; manter um fluxo constante de informações internas e com a base representada, evitando personalismos; e fomentar estruturas variadas de discussão, estudos e formulação de propostas para serem discutidas e decididas em plenária.

Tudo isso é possível, ainda que o processo seja difícil, complexo e cheio de avanços e recuos ao longo do tempo. Mas é preciso lembrar que a gestão de mosaicos não pode ser feita como “receita de bolo”. Não há fórmula mágica para isso. Tudo depende de saber compreender a realidade contraditória em que agimos, intervir com serenidade, e principalmente, estabelecer espaços efetivamente igualitários e participativos de diálogo e de tomada de decisão.

Aqui está a questão central quando pensamos nas relações cotidianas, na postura de cada um nas reuniões e na disposição em se colocar os interesses coletivos acima dos interesses pessoais e institucionais. Falta maturidade na prática cidadã e a cultura participativa e democrática ainda é por demais incipiente nos espaços de gestão dos mosaicos. Não estamos falando agora da necessidade de aprender a ouvir o outro e a dialogar francamente, mas da dificuldade em entender e aceitar os espaços coletivos como momentos de construção para melhoria do processo de gestão, e não como um lugar onde cada instituição age para se defender, a priori se comportando de modo reativo. É comum nas falas e posturas primeiro a defesa institucional, sem que se entenda a natureza e a finalidade dos espaços de construção coletiva formados. É claro que nos espaços públicos, os interesses antagônicos se explicitam e os conflitos não serão resolvidos apenas pela boa vontade e pelo diálogo. A questão não é essa, e a romantização certamente não contribui para o amadurecimento democrático. O que estamos colocando é a necessidade de, diante dos conflitos estruturais existentes, reconhecê-los e pactuar as finalidades possíveis de serem alcançadas em cada espaço estabelecido. Isso é radicalidade democrática e maturidade no convívio entre atores sociais conflitantes.

Esse é outro aspecto importante de ser comentado. As pessoas apostam tudo em conselhos, fóruns e GTs, por exemplo, e se frustram. Não raramente, desistem de participar quando enxergam as limitações aí existentes. Há situações “viciadas” em que a melhor alternativa pode ser deixar o espaço e denunciar as práticas irregulares mas, no geral, há possibilidades de avanços. Sem dúvida, limitados a condições, arranjos institucionais e interesses políticos e econômicos maiores.

Muitas vezes essas possibilidades são desperdiçadas, pois não se parte do reconhecimento do limite e dos avanços alcançáveis, mas de se querer tudo resolvido e encaminhado em situações nas quais isso é simplesmente inviável. Vamos a uma situação concreta.

No projeto foi criado o GT COMPERJ, fruto da articulação que envolveu o MCF, a SEA/RJ, o INEA e a Petrobras, mediada pelo Ibase; e de um evento em que se discutiu o cumprimento de condicionantes de restauração pelo COMPERJ.

A título de exemplo aponta-se como um avanço, ainda que pequeno, da gestão integrada por Mosaico, o canal de diálogo que foi possível criar entre o

MCF, o poder público (órgão licenciador do estado - INEA) e a empresa licenciada (Petrobras) neste grupo de trabalho – GT COMPERJ. Esta iniciativa criou condições mínimas para que se iniciasse uma troca de informações com maior transparência, e a busca e identificação conjunta de estratégias e parâmetros técnicos adequados a uma intervenção numa realidade impactada. Permitiu ainda compartilhar conhecimentos (técnicos e territoriais) buscando melhores soluções para o plantio de mudas nativas em propriedades públicas e privadas do território. A consolidação deste esforço pode vir a contribuir para o aperfeiçoamento do mecanismo de controle social no acompanhamento dos licenciamentos ambientais nos territórios de mosaicos de unidades de conservação, sendo aplicável em outros mosaicos do país.

Evidentemente, diante dos inúmeros conflitos inerentes a um empreendimento com grandes impactos e que altera drasticamente a realidade territorial pré-existente, não se podia ter a ilusão de que um GT resolveria a totalidade dos conflitos e problemas verificados, mas nem por isso, o GT poderia ser considerado como sem relevância. Pelo contrário. Dentro do que foi possível pactuar, ou seja, o aprimoramento e acompanhamento das condicionantes de restauração, foi efetivo o sucesso do documento criado. Ele pode levar a um conjunto de ações compatíveis com os interesses dos grupos sociais mais impactados pelo empreendimento. Ações socialmente mais justas e com maior adequação do ponto de vista ecológico. É pouco? Talvez sim. Mas a clareza do que se alcançou, e não o abandono do espaço de diálogo diante das dificuldades, pode trazer aprendizados para outras iniciativas similares e para a promoção de outras formas de luta social complementares, não necessariamente institucionais.

A ação por projetos que se realizam no âmbito do Estado, sob as orientações de um determinado governo, mesmo que fortalecidas por conselhos legítimos e representativos, são indiscutivelmente limitadas pela conjuntura política. Portanto, essa análise de conjuntura coletivamente empreendida no conselho do mosaico é uma condição primordial para que as estratégias sejam definidas e promovidas, seja pela via institucional formatada (eventos, GTs, conselhos, ação no ministério público, etc.), seja por vias de mobilização autônoma e popular (movimentos sociais, manifestações públicas, denúncias, fóruns populares, etc.).

É desse modo que o controle social pode ser exercido “por dentro” e “por fora”, ajudando a consolidar novos arranjos político-institucionais e instrumentos que permitam uma gestão participativa e integrada de territórios, objetivo maior da existência de mosaicos.